Communities, Contraband and Conflict: Considering Restorative Responses to Repairing the Harms Implicit in Smuggling in the Akwesasne Mohawk Nation

By
E.J. Dickson-Gilmore, PhD.
Carleton University
Jane_Dickson-Gilmore@carleton.ca

Research and Evaluation Branch
Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate
Royal Canadian Mounted Police
Ottawa

April 2002

Available on the Internet at: www.rcmp-grc.gc.ca
Available on the Infoweb at: infoweb.rcmp-grc.gc.ca

The views expressed are those of the author and are not necessarily those of the Royal Canadian Mounted Police or the Government of Canada

104-02100/

Table of Contents

Executive Summary 3

Introduction 4

The Current State of Knowledge: Aboriginal and Other Organized Crime In Canada 5

The Literature on Organized Crime Generally and in Canada 6

The Literature on Aboriginal Organized Crime 7

Defining the term "organized crime" 9

Aboriginal Organized Crime In Context: The Akwesasne Mohawk Nation 12

Akwesasne Mohawk Positions on Cross-Border Rights 15

Cross-border trade as a right based upon enduring Mohawk sovereignty 15

Cross-border trade as a treaty right 16

Cross-border trade as an aboriginal right 17

Aboriginal Organized Crime In Akwesasne: "The State of the Artifice" 18

Defining the Harm of Aboriginal Organized Crime in Akwesasne: The Challenge of Determining the Targets of Restorative Initiatives 26

The First Steps: A Proposal for Research and an Enhanced RCMP Role in Restorative Justice in Akwesasne 32

References 40

Executive Summary

The present study consists of three parts. First, the current research and literature on organized crime in Canada, and Aboriginal organized crime in particular, are summarized and critiqued. It is observed that while research on organized crime in Canada is limited in both quantity and quality, research on Aboriginal organized crime is almost non-existent. Searches in the latter area revealed only three articles directly focussing on cross border activity as a form of Aboriginal organized crime, although reference to cross-border activity as a manifestation of organized crime does occur in a range of sources on Mohawk Iroquois people. The field is ripe for more detailed and disciplined investigation.

The second part of this study provides a preliminary portrayal of the impact of cross-border activity on the people who reside in Akwesasne, based primarily on interviews and the limited research on the trade. It is clear that smuggling causes a wide range of both direct and indirect harm in the community, only a small portion of which IS detected by law enforcement and amenable to extant restorative justice options available to Akwesasne. It is observed in this part of the study that the single most compelling factor in both documenting harm and mobilizing community agency to respond to it and those who perpetrate it is the ambivalence of many Mohawks to the trade itself.

Following this, the third part of the study describes the current 'restorative repertoire' in Akwesasne, and theorizes about the potential of a broad-based restorative initiative which engages community crime prevention by targeting Mohawk ambivalence around cross-border activities. A proposal for a much larger research project directed to the definition, development and evaluation of such a project occupies much of this final component of the study.

Introduction

> *Our people in Akwesasne have shown that they are against smuggling; they have co-operated with police, and our own Mohawk police have made a number of drug busts. Cigarettes are perhaps the least of our worries. Drugs, liquor, and automatic weapons, all of which are harmful to our people, have been brought into the territories in great quantities. Our people in the community have said that this is wrong under our laws, whether a border exists or not....Neither the community nor the Iroquois Confederacy supports smuggling* (Richardson, 1989, 130).

The clear evidence of two decades of highly profitable and conspicuous cross-border traffic in contraband suggests that the unanimity of position implied by the preceding statement may not be quite as widespread as some community members would wish. Since it first came to public attention in the early 1980s, the trade in tax-free cigarettes, known colloquially as "buttlegging", has now expanded to include a range of commodities such as liquor, drugs, weapons, gemstones, and, most recently, human migrants. Caught up in debates around aboriginal and treaty rights, enduring Mohawk nation sovereignty and patriotism, economic self-determination and the politics of resistance, the community of Akwesasne has been riven by smuggling and a growing national reputation as the epicentre of "aboriginal organized crime".

While there are a range of law enforcement strategies attuned to the task of monitoring, apprehending and controlling the activities of those directly involved in the illicit trade moving through Akwesasne, there is a need to fashion alternative strategies for addressing the range of victims and harm which flow both directly and indirectly from the trade. One source of such alternatives resides in the relatively recent field of restorative justice. It is the primary purpose of this paper to engage in a preliminary exploration of the potential of restorative responses to meeting the challenges posed to Akwesasne by smuggling, with a focus upon the development of a larger, longer-term research project on this subject. Prerequisite to such an exploration is discussion, first, of the state of knowledge of the trade in contraband as one type of aboriginal organized crime generally, and in Akwesasne in particular. From here, the paper will shift its focus to an exploration of the potential viability of restorative responses to the harms created by smuggling. This portion of the study will look to the nature of the challenges which restorative

programming might expect to face and, considering these, what types of programs might prove viable in this setting; it will draw upon extant literature and information gathered from a small, select sample of persons with knowledge of smuggling in Akwesasne and its impacts. Anticipating that this preliminary inquiry will raise important issues about restorative responses, the study will conclude with suggestions for a larger research project which could shed light on the implementation of such responses in Akwesasne and, potentially, other aboriginal communities facing similar problems of crime and disorder.

The Current State of Knowledge: Aboriginal and Other Organized Crime In Canada

Any attempt to profile the 'state of the artifice' of organized crime in Canada in general, and of aboriginal organized crime in particular, must be prefaced with a consideration of the nature of the research and literature in the field. For purposes of the present study, wide searches were made across a range of resources, including traditional scholarly sources, popular press/media writings and internet, government and law enforcement sources. The results of these searches were sifted and prioritized such that those resources with a Canadian focus and those concentrating on aboriginal organized crime, especially the trade in contraband and the trade as it exists in Mohawk communities, were given greatest attention. Secondary priority was given to organized crime as a theoretical or conceptual construct, with additional attention given to non-aboriginal field studies or documentation which provided pragmatic grounding for the theoretical discussions. While the limited time frame of this study necessarily means that a comprehensive canvass and critique of the literature is not yet complete, the work accomplished to date is sufficient to permit the drawing of some careful, preliminary conclusions about the literature with respect to aboriginal organized crime in Canada.

The Literature on Organized Crime Generally and in Canada

The literature and research consulted ranges from the theoretical (Lippens, 2001, 319-331) and historical (Haller, 1990, 207-235) to more grounded efforts to describe the field of study and the phenomenon of organized crime (Beare, 1998). Much of these resources focus upon particular instances of organized crime, i.e., drug trafficking, the mafia or 'family crime businesses', or prominent historical players in organized crime. In addition to these academic sources were those originating with state or law enforcement organizations, such as the Criminal Intelligence Service Canada, and a wealth of media reports, which must always be approached with some measure of caution and mindful of the goals and limitations of media research.

Notwithstanding the preliminary nature of the present study, there are a number of difficulties with the resource base informing research on organized crime in Canada. The literature consulted revealed divisions in the field concerning many core elements of organized crime, including debates over its magnitude and structures (Schloenhardt, 1999, 214), and uncertainty and disagreements around attempts to define it both as a phenomenon and an object of study (Beare, 1998, 1). While such debates can signal healthy intellectual struggle and contribute much to the quality and depth of the field, with limited exceptions this does not seem to have been the case in organized crime research. Even a brief canvass of the extant research reveals a quite remarkable variation in overall quality of work, stemming from methodological problems, through inadequate conceptual development, to a more basic failure to carry through analyses to their fullest extent. This is far from the first or an isolated instance of such criticisms of the field- as noted by one social scientist,

> the field of organized crime research, to say it modestly, suffers from "intellectual atrophy". Little is written that deserves our attention, and that which is written often does not reflect reality (Martens, 1993, 35).

The uneven quality in the work is made worse by the relatively small quantity of organized crime research. Beare suggests that these failings may be due at least in part to the difficulties implicit in studying an activity shrouded in secrecy (Beare, 1998, 20-21). She notes that data collection is inhibited by the reality that those involved in organized criminal activity have

nothing to gain by talking to researchers. She observes that

> ...when it comes to locating the data, organized crime research involves convincing others to give you entry into their highly protected working environments, where they enjoy a near-monopoly on the flow of information (Beare, 1998, 22).

These shortcomings are clearly evident in the research collected and analysed for the present study. There is very little uniquely or specifically Canadian research available, and what is accessible reflects the uneven quality of the research field as a whole.[1] Inasmuch as little attention seems to have been paid to the phenomenon in Canada, even less has been directed toward the particular manifestations of organized crime within aboriginal contexts.

The Literature on Aboriginal Organized Crime

Within the criminological literature, only three papers focussed directly on smuggling as one manifestation of aboriginal organized crime and refer directly to the trade in contraband in Akwesasne (Jamieson, 1999, 259-272; Jamieson et al., 1998, 245-272 ; Jamieson et al., 1998, 285-319). Elsewhere authors such as Beare give brief attention to the subject, but rarely develop it to a significant degree (Beare 1998, 77). This research can be supplemented by attention given to smuggling in works dealing specifically with the Mohawk communities of Kahnawake, Kahnesatake, or Akwesasne, such as Hornung's *One Nation Under the Gun: Inside the Mohawk*

---

[1] This tendency is most evident in the study prepared for the Law Commission by Beare and Naylor which, while pursuing a stated goal to "position and contextualize the old debates, clarify the new concept and indicate the evolution of our understanding of the range of criminal activities which should be viewed through the same prism-and those which should be seen and responded to separately" (*Major Issues Relating to Organized Crime...*, p.1), the reader is often confronted by inadequate development of key concepts and insufficient grounding to permit full understanding of their arguments. While one often looks to Law Commission work to provide basic foundational information and discussion of policy development, this paper is symptomatic of the larger difficulties in this field of research.

Civil War (1991), York and Pindera's *People of the Pines* (1991), or Pertusati's *In Defense of Mohawk Land* (1997). With the exception of the latter text, which is the product of the author's doctoral dissertation, these sources are the culmination of the experiences of journalists chronicling conflicts and political activism in the Mohawk communities. While the books produced by those active in the media are often informative and compelling, it is important to remember they contain little or no clear statements of the methods by which the research was designed or carried out. To the degree that details of modes of data collection, interview structures and so on are absent, we cannot say with certainty how reliable the findings are, or to what degree they can be generalized, and thus use of these sources must be cautious and qualified. It is also important to qualify any use of journalistic sources by noting that the research agenda informing such sources is quite distinct from that which should characterize a social science method of inquiry. That being said, careful use of media-based books can provide one additional resource to complement the very small field of academic work. These can be further expanded by newspaper and magazine articles, which are relatively numerous but, like the popular books which emerge from the media, can serve only limited research functions. More reliable, if often too brief and de-contextualized, are the updates on "monitored and emerging issues" offered by CISC in their Annual Reports.

Taken together, there appears to be only limited scholarly attention paid to the phenomenon of organized crime in Canada in general; attention paid to the smuggling within aboriginal groups appears to be almost non-existent. In contrast to the plethora of attention directed to aboriginal conflict with the law generally, and most notably their over-representation in the Canadian Criminal Justice System, aboriginal organized crime is simply not a subject which has been studied to any significant degree either as one element of the larger experience of aboriginal conflict with the law, or as a contributor to over-representation.[2] And while restorative justice

---

[2] Indeed, it is interesting to note that while research interest in the subject of over-representation has really only emerged in the last 25-30 years, it has produced a remarkably large field of data and analysis - admittedly with little in the way of productive prescriptions for ameliorating this compelling and, so far, intractable problem. At the same time, research in organized crime has been deemed to find its origins in the 1960s, and has produced remarkably

has a remarkably robust positioning in the aboriginal justice research field, there does not appear to have been any consideration of restorative responses to organized crime. This may be due at least in part to the tendency of restorative justice programs to be restricted to crimes of a relatively minor nature, which most organized crime activities are not. It is undoubtedly also one manifestation of the overall lack of attention to aboriginal organized crime as a topic of study. From this, it is clear that there is a pressing need for greater research attention to be directed to the growing phenomenon of aboriginal organized crime in Canada, as well as to the potential for more creative program responses offered by restorative and community justice initiatives.

Defining the term "organized crime"

Notwithstanding the limitations of the extant research, a necessary precursor to any discussion of organized crime, whether perpetrated by aboriginal people or others, is assigning definitional boundaries to the term (Beare & Naylor, 1999, 2; Van Duyn, 1996, 343; Stamler, 2000, 430). What is it that we are referring to when we speak of "organized crime", especially in the Akwesasne Mohawk context? The task of constructing a single, overarching definition which can encompass all forms of organized crime has proven elusive and, given the range of endeavours which appear to fall logically within the term, may do more to obscure the nature of such illicit activity than illuminate it as a category of criminal behaviour. At least part of the difficulties around conceptualizing the term resides in the tendency in the research to focus on what may be deemed sub-categories, and a resulting propensity to define the larger concept of

---

little Canadian data and analysis. Even in this era of aboriginal issues as a "pop topic", there has been virtually no in-depth research into specific forms of deviance which might be defined within organized crime categories, or coherent analysis of activities such as smuggling within an organized crime paradigm. This is more remarkable when one considers that smuggling has become conspicuous in places like Akwesasne in the same juncture in which interest in the research field of aboriginal people, crime and conflict with the law has grown so significantly. How is it that this aspect of the larger field has been overlooked, and what are the implications it holds for issues like over-representation or the future of criminal justice policy in relation to aboriginal peoples?

organized crime according to the specific sub-category under study, such as the old-style mafia or "family business". As a result, researchers have tended to craft definitions of organized crime by drawing on the characteristics granted to a range of different and particular organized crimes. While there is nothing in itself problematic about knitting together a definition of a total category of acts or behaviours by taking common strands of the definitions given to its constituent sub-categories, the risks inherent in doing so in the field of organized crime are exacerbated by the uneven nature of much of the research. In other words, one must be cautious about which definitions are included in crafting the larger meaning for the field of organized crime generally.

While acknowledging that the task of definition has proven difficult, the research generally suggests that organized crime must be understood less as a specific type of crime than as a process or method by which specific types of crimes are committed (Beare, 1996, 14-15; Stamler, 2000, 431-432). Central to that process would seem to be some form of organization across those involved in perpetrating the illegal activity-the debates, however, are very much around the degree and direction of organization evidenced across different types of organized crime. Generally speaking, the debates seem grounded at either end by those who view the phenomenon from a corporate model perspective, and those preferring a network model (Schloenhardt, 1999, 214). Those who support a corporate model view organized crime as manifesting a corporate structure that is centralized, hierarchical and bureaucratic (Schloenhardt, 1999, 214). While this view seems to have dominated much of the early work in the field, more recent research suggests that the top-down, highly rigid organizational structures assigned to such traditional organized crime groups as the Cosa Nostra or Mafia may not be accurate.[3] This position is consistent with a network model of organized crime, wherein the structures of organized crime groups are characterised as diverse, decentralised associations in which relations between core actors are defined horizontally (Schloenhardt, 1999, 214). Here, scholars such as Haller have suggested that much of what might be referred to as organized crime is less

---

[3] The notion of the highly organized, rigidly regulated crime family is most often associated with Donald Cressey in his work *Theft of the Nation* (New York: Harper and Row, 1969).

like complex organizations than a series of partnerships (Haller, 1990, 229). Albini appears to concur with Haller, noting that while the organized or syndicated crime group certainly has "rational" characteristics, it is more accurately portrayed as a "loosely-knit system of patron-client or network relationships than as the manifestation of a rigidly organized, bureaucratic one" (Albini, 1998, 350).

Beare's Canadian work also suggests that a horizontal organization is increasingly more likely than a hierarchical one, but she qualifies this position with a perception that organized crime structures will tend to vary depending upon the activities to which they are directed (Beare, 1996, 15). Notwithstanding those distinctions, however, Beare observes that organized criminal operations will generally share three central characteristics:

- a structure that allows individual criminals to be removed and substituted without jeopardizing the viability of the criminal activity
- criminal activity committed via continuing criminal conspiracies (i.e., ongoing, repetitive criminal activity rather than one or two criminal acts committed for profit)
- the capacity to operate through political corruption and/or the potential for violence (Beare, 1996, 15)

While these theoretical characteristics can really only be fully assessed through attempts to ground them in the real world, there are a couple of corollaries which might be mentioned prior to focussing Beare's model on Akwesasne. Beare suggests that one shared characteristic of most modern organized crime groups is the ability to remove and substitute personnel in relationships that involve repetitive criminal activities. Insofar as the action is repetitive and, especially within a small community like Akwesasne and in a field such as "buttlegging" of contraband cigarettes where potential partners are somewhat limited in number, it seems likely that there will be a limited selection of substitutes, and the tendency to remove and replace may be a questionable business practice (albeit one which is less so from the point of view of obscuring one's activities). To the degree that commentators like Haller or Albini are correct, it seems logical to

suggest that at least some of the partnerships or patron-client relationships that make the organization work will be to some degree personality-dependent; that is, people will enter into "criminal conspiracies" with those they feel they know and can trust.[4] If a particular relationship is dependent upon the perception of the partners, it stands to reason that if one of the partners is "removed and substituted", the relationship and the dealings it permits may be endangered. The risks of substitution may assume interesting dimensions in a context such as that of Akwesasne, where the trade in contraband appears to function internally through networks which are simultaneously dependent on kin obligations or constraints, and non-kin partnerships based on unity of economic interests and, to varying degrees, strategic or political positions central to a successful partnership. The degree to which these conspiracies and the activities they permit and promote involve the complicity of political and/or law enforcement personnel is unlikely to be an element of Beare's model which will receive significant illumination in the present study.

Aboriginal Organized Crime In Context: The Akwesasne Mohawk Nation

The Mohawk Nation Community at Akwesasne is home to roughly 12-13,000 Mohawks, the descendants of a small group of Mohawks who were historically residents of the community at Kahnawake. The progenitors of Akwesasne are believed to have split off from the Kahnawake community around 1755, owing to exhaustion of land, factionalist conflict and possibly the desire of the French to establish an additional post on the upper St. Lawrence (Fenton & Tooker, 1978, 473; Reid, 1981, 118). Given these origins, the Akwesasne splinter group necessarily shares much of its history-and its present situation-with Kahnawake. Central to this joint history is a tradition of trading which was one part of the motivations which originally inspired some Mohawks to relocate out of their southern homeland in upper New York State to the shores of the St. Lawrence River. For those who followed an economic motivation north, the strategy behind these northern communities was clear: locating a community on one of the trading

[4]On trust in organized crime relationships, see also: Dick Hobbs and Colin Dunnighan (1998, esp. 292-293.

superhighways permitted the Mohawks to monopolize the middleman role in the fur trade. From their riverine village sites the Mohawks could intercept groups of fur harvesters coming down to Montreal to trade, purchase or steal their pelts, and divert these to the more lucrative markets in New York via the "Mohican Channel".

While many authorities believe that the north-south trade was a post-contact development in the Mohawk economy[5], it is one part of a strongly held belief on behalf of modern Mohawks that trading is a significant element of their culture and history. That international, provincial and state borders came to supercede their own borders and those of their indigenous neighbours and trading partners has done little to undermine that belief or its related assumption of rights of free movement and trade within their traditional territories.

There is little doubt that the Mohawks who relocated to Akwesasne, the "place where the partridge drums", understood the economic value of life on the river; it is less likely, however, that they could have anticipated just how strategic or contested their community and its boundaries would become today. As it currently exists, Akwesasne is split by the Canada-United States border, and the Quebec, Ontario, and New York State borders, with the result that as a distinct aboriginal group, they are subject to a remarkable array of provincial, state, Canadian and U.S. federal laws and policed by at least seven different law enforcement agencies.

The impact of this division on what the Mohawks consider to be their home, and an important part of their remaining traditional tribal territories, cannot be underestimated. As a nation of which Akwesasne is merely one part, the Mohawks generally do not recognize the Canada-United States border nor do they acknowledge any sovereignty within their lands other than that of their own nation. However, at the same time that the borders are clearly the source of considerable inconvenience for many Mohawks, the irony is not lost that the presence of these borders not only contributes to the fervent nationalism which is a large part of modern Mohawk

---

[5]A quick and relatively accessible summary of the history of Mohawk trade practices may be found in Mitchell *v.* M.N.R., op.cit. See also: Jennnings (1998).

political culture, but also to internal economic prosperity as. While they rail against the borders, those boundaries have provided a significant source of illicit economic activity and relative prosperity in a context where legitimate options are often blocked and sometimes non-existent.[6] With regard to the latter, Jamieson has observed that Akwesasne is one of the single most polluted places in North America, and this has a clear impact on the practice of traditional subsistence within the territories. It also removes much possibility of developing a tourist economy, or any of the forms of economic development which have become common in First Nations. The choices in Akwesasne seem clear and circumscribed: Out-migration in search of education and employment: waiting and hoping to gain employment in one of the industries currently contributing to the degradation of the environment, or with the Mohawk Council in a limited number of local government jobs; or participation in the illicit, smuggling economy at admittedly greater risk, but with far greater monetary rewards and in an exciting, politicized context of aboriginal activism. In the absence of opportunities to engage in legitimate economic development, it is not terrible surprising that many Mohawks choose to participate in vice. As will be seen, the larger political and economic context of smuggling poses one of the greatest challenges to restorative responses to the harms created by the illicit economy in Akwesasne.

While the "Mohawk nationalists" or "traditionalists" such as those active in Warrior Societies and Longhouse groups are the most vocal in promoting Mohawk sovereignty and the politics of smuggling, the sentiments the "radicals" articulate are certainly not limited to these groups. Indeed, there are remarkable consistencies among Mohawk citizens concerning sovereignty and aboriginal rights, notwithstanding often highly divisive, internecine conflicts they engage in regarding the proper use to which those rights may be directed.[7] Whether or not outsiders agree

---

[6]In a perfect world, policy choices to ameliorate the underground economy in places like Akwesasne would focus on revitalization of the physical environment and increased access to legitimate economic development; but the world is not perfect, and we must work with what is before us.

[7]This is my observation as a person who lived in Kahnawake in the past and who remains actively involved with this community and, to a lesser degree, Akwesasne; it is echoed by Jamieson (1999) in her very good article.

with these positions–and as will be seen, external disagreement is clear, cogent and the defining element of state policies - any agency wishing to implement policy into Akwesasne must be mindful of Mohawk positions and the tenacity and passion with which they hold to them. This is especially true in regard to community-based initiatives-if one ignores key elements of the community, one can hardly expect the community to support the policy or the projects it promotes.

Akwesasne Mohawk Positions on Cross-Border Rights

In the realm of the cross-border trade and smuggling, the arguments articulated by Akwesasne Mohawks fall predominantly into three non-mutually exclusive streams, those of (1) sovereignty rights, (2) treaty rights, and (3) aboriginal rights. While we might distinguish these for purposes of discussion here, they are clearly linked in Mohawk minds and often blend and overlap in the rhetoric which typifies debates around "contraband" in this community.

Cross-border trade as a right based upon enduring Mohawk sovereignty

While pressing a position that their rights have been recognized in a series of treaties (discussed below), the Mohawk Nation does not view those treaties as creating those rights. Rather, in their view all cross-border rights emerge from their status as a nation with enduring sovereignty which has never been conquered by any colonial power, nor ceded any of its rights. There is a clear rejection of the Canadian state position that any Mohawk sovereignty has been superceded by Canadian sovereignty. There is also no acceptance of the concept of "merged sovereignty" articulated by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which suggests that "aboriginal and non-aboriginal Canadians *together* form a sovereign entity with a measure of common purpose and united effort" (emphasis in the original) (Mitchell, 2001, 35). As a community of a sovereign nation, the only borders recognized by the Mohawks of Akwesasne are those of their own territories and communities.

With regard to the specific matter of cigarettes, at least some Mohawks embellish their right to this aspect of the trade with a perception that they reserve the right to transport and trade duty-free tobacco as part of "First Nations' spiritual ownership of tobacco" (Jamieson, 1999, 263). Such a claim is, in some respects much more controversial than those based on nationalism and enduring sovereignty. For while there was no technical separation between 'church and state' in historical Mohawk Iroquois political culture, to make an essentially religious or spiritual claim to tobacco, and then exploit that claim for profit, does not sit well with at least some people. As noted by Jamieson, participants in the cross-border trade make their own moral choices (Jamieson, 1999, 267); that they make these based upon their own, sometimes peculiar views of Mohawk culture and history, is an important part of the factionalism inspired by clashes over such views and the trade itself.

Cross-border trade as a treaty right

It is the position of the Mohawks that their right of free passage and free trade over the Canada-U.S. border-a right which is rooted in their sovereignty and their status as a First Nation, is recognised and preserved within the series of colonial treaties made in the sixteenth and seventeenth centuries. According to the Mohawks, these treaties, specifically the Treaty of Utrecht of 1713, Articles II and III of the Jay Treaty of 1794, and Article IX of the Treaty of Ghent of 1815, recognize the right of free border passage for the Mohawk Nation. The Jay Treaty is most commonly cited in this regard, as Article II recognizes the right to free movement of aboriginal peoples for trade and diplomacy, while Article III directs that they not be charged duties on imported goods for individual or community purposes (Jamieson, 1999, 263; Leslie, 1979; Salisbury, 1977). Taken together, these treaties are viewed by Mohawks as delivering them from the payment of duties or excise taxes on goods which they purchase and carry over the border-in effect, for them the border simply does not apply. While the Canadian government has granted some latitude on the matter of certain personal goods, there is no support for the Mohawks' position beyond that point (Mitchell, 2001).

Cross-border trade as an aboriginal right

The Mohawks of Akwesasne have been denied cross-border rights as part of their aboriginal rights, most recently by the Supreme Court of Canada in a test case concerning importation of goods for purposes of trade brought by a former Grand Chief of the Akwesasne Mohawks (Mitchell, 2001). In this case, former chief Mike Mitchell argued that the Mohawks of Akwesasne possessed an aboriginal right to bring goods into Canada from the United States for "collective use and trade with other First Nations without paying customs duties" (Mitchell 2001). The position of the federal government was that no such right existed because, first, there is no evidence to support it, and second, that such a right is incompatible with Canadian sovereignty. The Supreme Court concluded that the evidence supporting the aboriginal rights claim was not established, and rejected the Mohawks' claim; the issue of sovereignty was addressed only indirectly in the Court's reference to, and confirmation of, shared sovereignty. In the Court's view, "aboriginal people do not stand in opposition to, nor are they subjugated by, Canadian sovereignty. They are part of it" (Mitchell, 2001). That the highest Canadian court took this position, however, cannot be seen as making it so in the hearts of the Mohawks of Akwesasne.

Notwithstanding the legal realities which stand against the Akwesasne Mohawks' position on their cross-border rights, many Mohawks, whether directly involved in the trade or not, continue to assert that the maze of borders which dissects their territories have no relevance to them, and that they retain a legal right to cross those borders freely and without penalty. Any effort to mobilize the community in a restorative response to the harm of smuggling will need to account for the reality that many of the people who stand firmly opposed to the smuggling of illicit or contraband commodities will also often hold precisely the same positions on nationhood, sovereignty and cross-border rights as those who engage in smuggling. Here, as in many factionalised communities, the conflicts are less over rights themselves than how those rights are construed or vindicated or, stated another way, they are more over means than ends.

Aboriginal Organized Crime In Akwesasne: "The State of the Artifice"

Historians have aptly summarized the Mohawks' historic genius as residing not just in the ability to recognize advantage, but in their considerable capacity to act upon and maximize it. This is certainly an accurate description of their approach to the myriad of borders, regulations and restrictions that characterize their lives at Akwesasne. There are mildly conflicting opinions regarding the moment and motivations impelling the Mohawks' decisions to act upon the strategic advantage implicit in their geographical position. Depending upon the commodity involved, cross-border activity may be seen to have originated in the early 1980s with the incipience of "buttlegging", which has been directly linked with gaming developments in both Akwesasne and Kahnawake, or slightly later, in the importation of contraband weapons. With regard to the latter, Beare states that some of the earliest smuggled commodities were weapons to support militant activities in Mohawk communities (Beare, 1996, 77), yet it seems equally likely that the cigarette trade was a primary source of funds for both the gaming activities and the weapons which appear to be a standard complement to both cross-border activity and, increasingly, acts of aboriginal activism. Indeed, internal RCMP sources note that immediately following the closure of the crises at Oka and Kahnawake, the importation of contraband weapons appears to have intensified, and high-powered weapons remain an important lubricant of the trade. It is also worth noting that these same sources suggest that the summer of 1990 was a catalyst not only for contraband activities across Canada in aboriginal communities situated at or near the Canada-U.S. border, but also for the trend toward increasingly intense activism in many First Nation communities.

It seems likely, then, that the cigarette trade preceded the contraband weapons trade, or at least arose almost simultaneously, as the trade in weapons had to be financed as well as protected, and it is unlikely that much money was available in the absence of the tobacco trade to support other illicit-and legitimate-economic developments. This is certainly the case with regard to high-stakes bingo and gambling operations, which will be discussed briefly later in this paper.

While some commentators suggest the 1980s was the era of cross-border activity, Jamieson

argues for a much earlier initiation of the "Mohawk free trade zone", observing that it has been an active part of the Akwesasne economic and political landscape since "at least since the 1950s" (Jamieson, 1999, 265). In fact, it seems logical that such a zone has been in effect since the moment the borders came into effect, and that the matter has entered the public consciousness as part of a greater awareness of "First Nationalism' generally, concerns over "porous borders", and the perceived potential for crime and disorder implicit in both of these phenomenon.

Regardless of the time line one wishes to apply to smuggling in Akwesasne, it is clear that what was probably initially a relatively small-scale transnational movement of personal goods has exploded into a very significant-and profitable-trade in contraband and illicit commodities. According to Beare, this trade arose and assumed the shape it did less out of Mohawk initiative than opportunity:

> Aboriginal organized crime centres on "opportunistic" crimes. In the initial stages of operation, a significant profit-making opportunity is taken advantage of rather than sought out and developed. However, once the infrastructure of a distribution network is in place, alternative commodities can and will be substituted (Beare, 1996, 77).

Thus the illicit importation of contraband cigarettes and restricted weapons within and between Mohawk communities has grown to include alcohol, drugs and, perhaps most troubling, the transnational smuggling of migrants (Beare, 1996, 77; Jamieson, 1999, 265-267; CISC, 2001). Government sources suggest that it is unlikely that this list is exhaustive (Personal Communication, March 2002). The magnitude of the trade is staggering and the amount of profit -estimated in the millions-is staggering, especially given the relative size of the communities and number of Mohawks directly involved in it. If we focus only on the trade in tobacco, the importance of this activity for the Mohawks and the governments on their borders is clear. Jamieson suggests that at the height of the cigarette trade in 1993-94, the Federal Government estimated that approximately 40 percent of the Canadian tobacco market was

comprised of "smuggled smokes" (Jamieson, 1999, 265). The tax loss associated with that portion of the market was suggested to fall in the vicinity of 12.4 billion dollars.[8] While these cigarettes entered the market through a variety of sources, it is unquestioned that much of them came through Akwesasne.

Within Akwesasne the trade tends to be run predominantly by older men who organize and oversee the operations, and employ younger men and women as runners (Jamieson, 1999, 266)-the people who perform the actual physical transportation of the cigarettes across the borders via a wide range of land and water routes. As observed above, those involved in smuggling range from entire families to individuals acting alone or in small groups composed of trusted individuals; they engage in these activities as both on-going businesses which are "well-organized, computer enterprises", as well as "spur of the moment" acts of "opportunism" (Jamieson, 1999, 22; Hornung, 1991). The process was-is-relatively straightforward. Many of the smuggled cigarettes were actually manufactured in Canada and exported to the United States, where they were purchased from U.S. wholesalers and spirited back across the border via Mohawk channels, where they can be sold at greatly reduced prices untouched by duties or taxes (Jamieson, 1999, 266). There is a range of both land and riverine routes through which the borders are circumvented, and a variety of strategies for doing so. In some cases, smugglers would load a car with a small number of cases of cigarettes and direct a more junior runner to run the border-the smugglers would then call in an anonymous tip to Customs, which would direct its activities to apprehending and processing the reported runner and his or her illicit cargo. While the authorities were thus diverted, the real load would be smuggled across the border. Another practice involved sending a car by night to a cross-border point, followed a short distance behind by a truck carrying a full cargo of contraband and driven at speed and without the benefit of headlights to attract attention. In either or any case, a successful cross-border dash would be followed by a high-speed run to Kahnawake, where the cigarettes would be distributed

---

[8] Jamieson, 1999, 265. Beare adds to these monetary costs of smuggled cigarettes to those "costs to public health from their consumption" as well as those related to law enforcement, additional border controls, and so on. See *Major Issues Relating to Organized Crime...*, Part E.

and sold in any of the 70 "smoke shops" which dotted the community's landscape at the height of the trade. Although the cigarette trade has diminished since alterations to taxation structures were introduced in 1994 by the Federal Government in an effort to combat the trade,[9] the losses have been attenuated somewhat through the expansion of the trade into other commodities, such as alcohol or illegal drugs.

It is unlikely that a similar attenuation has occurred in the case of the very substantial contribution to the local legitimate economy made by the trade. At the height of the cigarette trade, smugglers were known to purchase cars and boats with cash in the Ontario community of Cornwall, only to abandon them after use or while being pursued by authorities, to escape detection. Police have discovered the remains of boats sunken in the St. Lawrence-in one case, cushions from a speedboat were discovered, packed with ammunition for high-powered, automatic weapons. Here we observe an important factor in the success of organized crime generally, namely, the co-operation between operators of legitimate and illicit activities. In the context of cigarette smuggling, legitimate car and boat dealers located in non-Mohawk communities adjacent to the reserve are complicit in the cross-border trade, insofar as they apparently knowingly supply commodities necessary to sustain the trade. In this light they are as much participants in the trade as are cigarette wholesalers and manufacturers. A diminution in "buttlegging" undoubtedly hit many of these "legitimate" business people hard, and it is unclear the degree to which those losses have been redressed by the expansion of the trade into other commodities. Insofar as cars and boats are still required to smuggle alcohol or migrants, there may be some market share to be exploited.

The complicity of legitimate businesses in organized crime (Haller, 1990, 228; Jamieson et al., 1998, 298-299) assumed much larger dimensions in the mid-1990s when it became apparent that

---

[9] House of Commons, Routine Proceedings, Tuesday February 8, 1994. CISC's Annual Report 2001 notes that a new tax structure was introduced in April 2001 which introduced tax increases on tobacco in five low-tax provinces (Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island). The implications of these changes for the illicit trade in tobacco are not yet clear (Contraband Smuggling. Tobacco. *Annual Report 2001*, p.3).

such co-operation extended far beyond the piecemeal involvement of local small businesses and wholesalers to major corporations such as R.J. Reynolds. In 1998, Northern Brands, a subsidiary of R.J. Reynolds, was convicted and fined following confirmation of its relationship with cigarette smugglers. The essence of this relationship was to move Northern Brand cigarettes manufactured in Canada, which were exported to the U.S. under the guise of an intended export to the eastern Europe, back into Canada through Akwesasne, allowing the company to avoid paying significant amounts of Canadian and U.S. fees and taxes.[10] This incident is undoubtedly the most conspicuous manifestation of corporate complicity with organized crime, but it is distinct only by degree-legitimate businesses remain important players in the smuggling marketplace, as do "law-abiding citizens" who do not view the purchase of smuggled cigarettes as a form of tax evasion or supportive of organized criminal activity.

The involvement of non-criminal elements in illicit endeavours lends an additional degree of challenge to fashioning effective law enforcement responses to organized crime, and raises interesting issues for those considering the possibility of restorative responses to its harm. The complicity of "innocent citizens" in such illicit activity sends contradictory messages to perpetrators of illicit activities. When "regular people" support criminal activities, for example through the purchase of smuggled cigarettes, the status of the smuggler as criminal is challenged, as is the act of smuggling as a "real crime". The implications of those crimes are similarly obscured. Lost in the relatively banal transaction between the seller of contraband cigarettes in Akwesasne or Kahnawake and the outsiders, who enter the reserves solely to benefit from the smuggling economy, are the consequences of the trade for those who live on the reserve. While it may be possible for outsiders to dismiss the consequences of the cigarette trade as involving only a small number of 'deserving victims'-an overtaxing government through its loss of tax dollars, and those who choose to smoke-such platitudes become less palatable when, for

---

[10] *CBC Newsworld*, December 22, 1998; *Associated Press*, Tuesday, December 22, 1998, Tobacco Affiliate Pleads Guilty to Role in Smuggling Scheme, *Washington Post*, Wednesday, December 23, 1998; Tobacco Company Affiliate Pleads Guilty in Smuggling Trade, *Los Angeles Times*, December 23, 1998; RJR Subsidiary Pleads Guilty to Smuggling, *New York Times*, December 23, 1998.

example, smuggled cigarettes become forms of currency in much more insidious criminal activities[11], or when attention turns to other forms of trade. If smuggled cigarettes or alcohol occupy one end of a continuum of perceived criminality as activities created by governments with an over-enthusiasm for taxation, the average Canadian may be expected to be less indifferent about the smuggling of drugs, weapons or human beings. That the negative implications of such activities can expand beyond the borders of communities like Akwesasne, to include a much wider constituency of potential victims, may assist law enforcement agencies to mobilize a broader public support for moving beyond traditional crime control models, to engage a restorative justice paradigm of social control through community empowerment.

There is little doubt that what Beare defines as the constituent elements of organized crime are present in the cross-border trade in Akwesasne, albeit with some modification. Certainly there is a broad structure to cross-border activities in both Akwesasne and Kahnawake, and some interchangeability of participants is permissible, if only to a degree. For example, the primary participants in the trade in both communities remain consistent, although to the extent to which these people limit their activities to cigarettes, their level of participation may have diminished. As well, insofar as some of these are family businesses, substitution and sacrifice of participants may not be as easy or common as Beare's model appears to assume. It is also clear that smuggling is made possible through ongoing networks of criminal conspiracies, but that in addition to those who are engaging in "repetitive criminal activity", a percentage of the trade functions through the activities of those who perpetrate one or two criminal acts essentially for profit. There can also be little doubt that the trade, which appears highly organized and supported by the same corporate technologies that make legitimate businesses successful, also demonstrates a significant potential for violence and threats to lubricate the mechanisms of their activities (Beare, 1996, 77). There is little doubt, then, that from a theoretical standpoint, cross-

[11] Beare refers to a "recent investigation [which] revealed evidence that cocaine traffickers within the Edmonton Vietnamese community were using smuggled cigarettes as the medium of exchange for cocaine" (*Criminal Conspiracies...*, p.77). Acknowledging that Beare is one of the researchers who bemoaned the unreliable nature of much information on organized crime, one hopes that she repeats only that which she deems to be reliable. As she offers no comment regarding the authenticity of this statement, readers may accept it accordingly.

border activity in Akwesasne is consistent with organized crime activity.

Within the community, however, there is far more ambivalence about both the status of the trade as a crime and the type and magnitude of harm associated with it. A number of factors appear to influence Mohawk perceptions of the trade, including the nature of the commodities being smuggled, individual positions on sovereignty and aboriginal rights, and opinions about the costs and benefits of the trade to the community. For example, while many Mohawks profess much more ambivalence about the trade in tobacco than about other smuggled commodities such as drugs, that position can shift mightily when the implications of the trade are discussed. On the one hand, there are those who praise the trade and the smugglers for their contributions to legitimate economic development in Akwesasne and Kahnawake. In the latter community in particular, a "levy" was paid by all but a single smuggling family into a central fund which was administered by one of the local Longhouses in the form of interest-free loans to start businesses or build homes.[12] The situation in this regard appears somewhat different in Akwesasne. While there are reports of a similar tithing system in Akwesasne, there are also reports that much of the money "went into somebody's purse" and when attempts were made to access the funds, it had disappeared and could not be accounted for in acceptable terms.[13] This failure to establish a good system for accounting has been blamed by some with knowledge both of the trade in Kahnawake and Akwesasne for at least part of the conflict which surrounds the Akwesasne activities in particular[14]. That being said, while it was clearly not terribly systematic, some participants in the trade in Akwesasne were known to be very generous with their profits, providing cars and homes to those in need, and earning thereby a special place in the hearts of many community members.

It seems likely that a greater source of conflict over the trade stems from the association of cigarette money with the establishment of gaming on the American side of Akwesasne and high-

---

[12] Interview with source "A", Kahnawake Mohawk, notes in researcher's possession.

[13] Interview with source "B", Kahnawake Mohawk, notes in researcher's possession.

[14] Ibid.

stakes bingo in Kahnawake, and concomitant perceptions of the spectre of traditional crime organizations which hang over such establishments (Jamieson, 1999, 266; Hornung,1991, 1-25). Feeding in with political tensions around the perceived exploitation of sovereignty and spiritual traditions in support of illicit activities, are fears of many Mohawks that their people are entering unholy alliances with increasingly unsavoury characters. Many Mohawks are troubled by the ever more common reports that suggest the trade in which some of their people engage as a right carries with it responsibilities for a wide range of social harm. The reality that smuggled cigarettes may play a role as a commodity of exchange in the drug trade, and that drug smuggling involves liaisons with Hell's Angels[15] or ethnic-based drug groups, or that the smuggling of human migrants requires linkages with Asian organized crime groups, brings a dimension to local smuggling which frightens many Mohawks and mobilizes them against the contraband trade. Living with the anxiety implicit in such perceptions, and the reality that conflicts over the trade in general, and competition between traders in particular, can lead to violence, are one part of the harm which restorative responses might be required to redress.

Defining the Harm of Aboriginal Organized Crime in Akwesasne: The Challenge of Determining the Targets of Restorative Initiatives

There can be little doubt about the degree to which the community of Akwesasne has been deleteriously affected by the rise of the contraband economy within its borders. Determining the nature of those impacts and their direction is crucial to the development of restorative responses, insofar as restorative justice programs seek to resolve conflicts between victims and offenders, thereby restoring some balance to their relationship and the lives of those touched by that conflict. Identification of harm, location of victims and definition of the communities affected, are thus necessary precursors to any consideration of possible restorative responses to organized crime activities in Akwesasne. It is important to acknowledge as a considerable qualification on the discussion that follows that it is based largely on the researcher's perceptions of the situation

[15] Personal communication with Akwesasne resident, March 2002.

in Akwesasne formed by research and a few select interviews; should an initiative be taken at some point to implement a restorative justice project in Akwesasne to apply directly to the harms related to smuggling, a crucial component of that project would be extensive community consultations on local perceptions of harm, victims and the nature of the victimizations-in essence, of the problems to be solved by a restorative justice project. Such consultation is the route to projects which are truly responsive to community needs (as opposed to external perceptions of those needs) and which are constructed and owned by the community they serve.

The harm implicit in the presence of aboriginal organized crime in Akwesasne is experienced at a range of levels. It resides, writ large, at the level of the community as a whole, which over a relatively brief historical period of no more than 50, but no less than 20 years, has assumed a reputation as the epicentre of aboriginal organized crime in Canada. The weight of such a mantle cannot be easily dismissed; it intertwines with a reality of racism and anti-aboriginal sentiment which is well-documented in research[16] and acknowledged by Canadian courts (R. v. Williams, 1998), and which further feeds into stereotypes of the criminogenic natures of aboriginal communities and people. This does little to empower and encourage new generations of Mohawk youth in Akwesasne. For example, one informant in Akwesasne recently told me that, especially at the height of the cigarette trade, if anyone "Mohawk-looking" were to go to a car lot in Cornwall, the salesperson would invariably ask whether the sale would be in cash demonstrating an assumption that all Mohawks are smugglers, and therefore criminals.[17] The impact of this sort of behaviour on children who might have accompanied their parents to look at cars or similar big purchase items cannot be underestimated, especially in terms of the messages it sends to children about their parents, cultural background, and community. When external perceptions of criminality are intertwined with the lack of legitimate opportunities within the community and the lure of rather spectacular wealth offered by smuggling, it is not difficult to understand why some impoverished, marginalised Mohawk youth might seize illicit opportunities. In addition,

---

[16] See, for example, Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* , 1998, esp. Vol.1, pp.247-249.

[17] Interview with source "C", Akwesasne, March 2002.

and as will be discussed below, when those opportunities become rationalised not as criminal activities, but as means for articulating a stand on Mohawk sovereignty and aboriginal rights, many of the remaining reasons not to participate fall away.

If associations between the community and smuggling render life outside Akwesasne difficult, the challenge of living with smuggling internally can make life almost unbearable. Sources in the community spoke of a variety of such harms, some more tangible than others. Tangible harm includes the impact of easy money on vulnerable youth and families, the constant threat of violence implicit in the presence of smugglers, their ambiguous loyalties to anything other than profit, and the arsenals and thuggery which are the language through which they articulate their struggles over routes and suppliers. The presence of illicit commodities is no less harmful, contraband drugs and alcohol place as many-if not more-Mohawk children and youth at risk as they do the outsiders who form the bulk of the willing customers of such commodities. In addition, concomitant with dependencies on drugs and alcohol are the multiplicity of criminal activities associated especially with drug culture, including property crimes perpetrated to support drug consumption, and the range of person offences which tend to arise when people are under the influence of drugs or alcohol. This harm is often direct and specific, and has a tangible impact on the quality of everyday life in Akwesasne.

Similarly, while the trade in contraband cigarettes and other commodities has brought unprecedented wealth into the community, it has also in many cases contributed to a severely skewed socioeconomic structure. While some Mohawks have experienced almost obscene levels of personal wealth, others remain mired in desperate poverty, blocked from "contraband charities" by the absence of involved relatives or friends in the trade. The resentment and frustration implicit in denied opportunities is common to most aboriginal reserves in Canada, but it is especially poignant in Akwesasne, as some residents are impeded not only from accessing legitimate avenues to wealth, but to non-legitimate ones as well.

Harm has also entered as a partner of the prosperity which has accrued to some Mohawks, but not to others. Those who have taken a stand against smuggling have too often seen their position

rewarded by poverty and hardship, while smugglers access apparently copious quantities of easy money. Honesty may have its own rewards, but the gratification is rarely immediate nor of the magnitude generated by dishonesty. In short, there appears to be little direct reward in taking the high road around cross-border activities in Akwesasne.

The challenges faced by those who are morally opposed to the trade are profound, especially when that morality was gained through direct experience with smuggling activities. One source, who is clearly still emotionally distraught over her involvement in the trade, spoke of working as a runner on a few occasions as a teenager just out of high school.[18] She spoke of the sensation implicit in counting out one million dollars in twenty and fifty-dollar bills, and the seduction of that magnitude of wealth was apparent. At the same time, she was troubled by the "macho" mentality manifested especially by the young men to whom she delivered the cigarettes in Kahnawake following a late-night mad dash from the border in Akwesasne. Having a machine gun pointed at her face and a "bag of money" tossed her direction was offensive and exacerbated the sense of shame and guilt she suffered from her brief experience with the trade. While the fact that this person may no longer be classified as an "offender" may be considered a victory for law enforcement and general deterrence (although her turn-around seems more internally than externally motivated), she clearly remains a victim of the trade as evidenced by the extreme emotions she demonstrated in the interview. Because her crimes were undetected, she cannot hope to access the potential benefits of the restorative programming linked in with the extant justice system in Akwesasne, and yet her need is clear.

While this source turned away from smuggling, its hold on her life and the community as a whole is suggestive of the scale of the victimization implicit in the trade. Participating in smuggling, even briefly, created a strong dislocation for this person. At the same moment that her estrangement from "white society" was reinforced by the police and customs agents who pursued her, her sense of place within her own people was shaken by the young Mohawk men whose shared community and ethnicity did not defer them from pointing high-powered guns at

[18] Source "C", March 2002.

another Mohawk. Living in a place such as this, devoid of community, leads to an individualized approach to life which cannot help but undermine the human connections and unity of action or purpose which is central to communal living. It seems, from appearances in Akwesasne, that many Mohawks have lost touch with the concept of their community in precisely this kind of fashion.

The "hangover" from smuggling for those who were participants in the past is profound, and certainly not limited to those who left the "field" by choice. Sources speak of youth in the community whose parents were participants in cigarette smuggling, but whose competitive edge has been removed by alterations to Canadian tax structures. Falling from wealth to very modest circumstances, these families now find themselves attempting to relate to children who cannot understand why the $200 they used to take weekly to the mall is now down to a monthly $20, and who are angry and resentful at their reduction in circumstances.[19] These youth, who have known only the comparatively easy prosperity which accompanies illegal activities, have no frame of reference for accessing legitimate channels to wealth, or any motivation to seek them out. Their alienation is profound, and their ideas of prosperity warped; the challenges they will present to the community are likely to be profound. These young people are another category of victims created by smuggling, who have no access to extant restorative programs because they have not yet engaged in acts of crime and disorder. That they will do so in the future is likely-it is unfortunate that programming which could benefit them now functions only in a reactive context; the need for proactive restorative options is clear and pressing.

Feeding every aspect and articulation of the trade are the profound political tensions which accompany debates over smuggling as a legitimate expression of Mohawk sovereignty and aboriginal rights, and which have feuled an internecine factionalism of stunning depth and durability. So reportedly widespread and diverting is this factionalism that it is not an overstatement to suggest that it is the most compelling and damaging community effect of smuggling. Its impact is that much more troubling given that the ambivalence around cross-

[19]Source "C", Akwesasne, March 2002.

border activity factionalism is easily exploited by smugglers, and thus facilitates the very activities which create this harmful effect in the first place.

Challenging this ambivalence may hold significant potential to undermine smuggling and restore the community. The difficulty, however, is that these very same political tensions are also a primary stumbling block to the sort of restorative programming which might hold some promise of facilitating that healing and shifting ambivalence in the direction of community empowerment. The reality is that the same disagreement amongst Mohawks over linkages between sovereignty and smuggling also colours perceptions of victims, offenders and assessments of harms associated with the trade. Among those who perceive their right to import cigarettes or any other commodity as based on sovereignty (or who adopt this position publicly as it is to their benefit to do so), their actions are not *criminal*, they are *political*. And it is only because their actions are political that the state chooses to criminalize them, as states have always done with those who challenge the existing order of things. It is a compelling and romantic view of crime, and one which is that much more attractive to communities like Akwesasne which already perceive themselves as historically residing on the margins of society.

Smugglers, in their own view, are therefore standing up and for their rights as Mohawks-a thus denying their label as "criminals" and, by extension, their fellow Mohawks as among their "victims". That denial rings rather hollow in those cases where smugglers clearly have no intention of sharing the wealth, and thus the mantle of "offender" or "criminal" is perhaps easier to assign and more appropriately borne. However, there is clearly a greater unease among some community members when it comes to assigning that label to those who have used profits from smuggling to help out fellow Mohawks and support community-building activities.[20] Technically, these smugglers are still breaking laws and enlisting Mohawk rights as a prop for that illicit activity, but they also present a challenge to local conceptions of smugglers as criminals, and thus also to those who might qualify as victims. Is a crime less so if those who are harmed by the act are balanced off by those who gain from it? Is it less damaging if those

[20]Interview with Source "C", Akwesasne, March 2002.

harmed are the same people who also benefit, indirectly if not always directly? If I am a Mohawk who rejects smuggling as a fundamental violation of my culture and history, but money from a relative or friend who smuggles pays my heating bills paid, or enables me to buy a house when no bank would give me a mortgage, I am probably likely to engage in some careful qualification of my view of the "criminals" who provide me with options that legitimate sources either cannot or will not provide. Who will be cast as victims, and who as offenders in such a context? And insofar as most restorative justice programming requires some clarity around the definitions and occupants of these roles of victim and offender, not to mention around ideas of harm, how might such programming respond to the challenges of smuggling? How would British peasants have responded to a suggestion that Robin Hood acknowledge his "crimes" and participate in a restorative justice program?

The First Steps: A Proposal for Research and an Enhanced RCMP Role in Restorative Justice in Akwesasne

It must be observed at the outset that Akwesasne appears to be a community which is quite well-stocked with "restorative options", albeit all of which have a direct connection with the formal justice system and are framed around traditional definitions of victims and offenders. That is, the programs involve an individual or individuals who have been criminally charged with an offence and, depending upon the program, determined guilty. The victims are those who have felt a direct impact on their lives from the crime, i.e., these are the people whose property was damaged or stolen. Programs in Akwesasne dealing with the restoration of relationships within this classic dyad include an "Old Ways Program", which functions similarly to a community conferencing structure. This program accepts offenders at the post-determination stage as part of a sentencing option, and involves bringing the offender, victim and their communities of care together with a trained facilitator to communicate about the offence they share and how best to respond to, and heal from, its harm. While there is generally a reluctance to enlist such restorative responses in cases involving serious crimes against the person, the Old Ways

Program has handled matters as serious as sexual assault.[21]

In addition to the Old Ways Program, the Cornwall Provincial Court has a history of supporting sentencing circles through Akwesasne's Community Neh-Kanikonrii Council, especially in cases involving Mohawk youth.[22] Recently this practice has been threatened owing largely to changes in the Bench which have impacted negatively on community efforts to continue the circles. These changes do not appear to have had a similar impact on the Akwesasne Court worker Program, which also functions as an aboriginal-specific adjunct to the Provincial Court.

There can be little question that Akwesasne is well-equipped with restorative options, and yet even a brief brush with the community reveals a great depth of need and dysfunction, much of it linked in with the smuggling activity for which the Mohawks have achieved considerable notoriety. This reality raises questions of whether restorative options are good program choices for the community given the as-yet unclear nature of their ameliorative impact, and why yet another restorative option should be considered. These questions are especially apt in light of the rather grand claims by restorative justice advocates of the potential of their programs to contribute to an improved sense of community wellness and agency[23], a result which is conspicuously absent in Akwesasne. Current programs do not appear to be healing the community, and it is unclear whether and to what degree they may be healing individual victims and offenders.

---

[21] Interview with Rena Smoke, Community Justice and Native Courtworker Program Co-ordinator, Akwesasne Justice Department, March 26, 2002.

[22] The researcher was an observer at the Community Neh-Kanikonrii Council, Family Conference Tribunal (Circle Sentencing), Akwesasne Mohawk Territory, Cornwall, Ontario as well as a consultant to Provincial Court, November 22 1996 on the consistency of restorative options to Mohawk Iroquois traditions and the propriety of such options in the case at bar.

[23] Stuart is especially passionate about the promises of restorative justice in these regards, asserting that sentencing circles in particular have the ability to, among other things, "...remove the causes of crime, build a sense of community and create safe communities" (Barry Stuart, 1996).

There is probably little to be gained by adding to these system-appended programs, yet it is unquestionable that the community remains the passive recipient of a considerable degree of harm arising from the trade in contraband, and the political, social and personal implications of this harm is considerable. Clearly, there is a large component of harm stemming from illegal cross-border activities which are not detected or targeted by current programs. This is due to a range of factors, including the limited definitions of community which appear to be at work in much of the extant programming (i.e., victim-offender dyads or victim-offender and select communities of care), as well as the restrictions on program access, which usually include a criminal charge and a determination of guilt. The reality that most restorative justice programming is intimately linked with the criminal justice system renders them essentially a reactive mechanism for crime prevention, as opposed to a proactive one. That there is nothing currently in place in the community to respond to those conflicts or harm which elude the detection of the system (or which cannot be easily or readily translated into criminal charge) translates into a significant gap in community justice programming. More importantly, the inability to respond effectively to those experiencing harms may undermine other crime prevention efforts and thereby feed into exacerbated conflict with the law. It seems clear that, in Akwesasne, something more is needed.

Restorative approaches may offer something more, but these approaches will have to be devised mindful of two considerable challenges. First, the definitions of those to be served by a program must be broadened and reconfigured. Careful attention must be given to the wide range of harm, categories of victims and challenges of defining offenders, and must move beyond a simple dyadic approach; definitions of "community" must be granted a greater complexity. Second, programs must be devised which respect these more complex understandings of the community to be served, and the challenges of political factionalism, internal conflicts and traditional schisms which will stand in the way of more far-reaching community restorative justice projects.[24] These are not simple obstacles, nor will they be easily overcome.

---

[24] To some degree the dimension of the challenges facing any program will be consistent with how the project defines the community it will serve. For example, in the oldest form of restorative justice program, Victim-Offender Mediations (also known as Victim-Offender

The "community of conflict" to be served in Akwesasne clearly involves a much more complex configuration of victims and offenders than the traditional dyad associated with much restorative justice programming. There is a wide range of harm implicit in smuggling, and its victims are everywhere. These victims are not limited to those who fall in violent clashes between smugglers, those whose lives are ravaged by the drugs and alcohol imported, or wounded or killed by contraband weapons. These are not the desperate and vulnerable migrants who are smuggled across the border like so much baggage and dumped at the first opportunity by the smugglers, only to be detected cold and starving by community members or police, or worse. These are arguably the silent or silenced victims of smuggling as a form of aboriginal organized crime; they will never take a seat in a sentencing circle or a community conference. They are unlikely ever to benefit directly from an "Old Ways Hearing". But they may benefit indirectly if restorative responses can contribute to the development of a unity of position in Akwesasne about the not inconsiderable harm to the community implicit in its status as a "corridor of criminal activity".

Even within the confines of the present, very brief study of cross-border activities in Akwesasne, it has become apparent that community ambivalence around cross-border activities constitutes a significant factor in both facilitating the trade and minimising the effectiveness of state sanctions

---

Reconciliation Projects), the "community" served by the project was limited to that of the victim and the offender-if an agreement was reached, kept and respected, the "community" had been restored. In Family Group Conferencing, the "community" served is far bigger, and includes the victim(s), offender(s) and their respective 'communities of care' comprised of persons attending the Conference to support the parties or to communicate their feelings or perceptions of harm resulting from the conflict or dispute which has lead to the holding of the conference. A similar approach is seen in sentencing circles, wherein all those who feel a direct link to the crime at issue, as well as the victim, offender, judges and other court personnel will participate. While all these programs can benefit the larger community by healing victims and encouraging offenders to become 'better citizens', thereby reducing recidivism and crime in the community, it is probably a bit of a reach to say, as Stuart does above, that the larger community is rebuilt through these programs. A brick wall may be made of bricks and every brick might be integral, but if the whole is crumbling, adding a few rebuilt bricks at a time may not repair the wall fast enough to meet the needs of those who live within it, or before they tire of making the repairs. This is not a suggestion to abandon the making of bricks, but rather a request to be realistic about the repair plan and to encourage the continued search for better building techniques.

against it. This is so largely because ambivalence around smuggling originating from the politicized nature of the trade is a primary means by which smugglers render their activities if not entirely legitimate, then less patently criminal, in the minds of many Mohawks. It seems logical, then, that an ability to effectively reduce that ambivalence could equate with a significant community mobilization against smuggling as a fundamentally harmful activity.

Insofar as reactive policing strategies at a range of levels have had important, but piecemeal impact on the trade–having demonstrated in effect an ability to fell a number of trees without really reducing the size of the forest–it may be time to consider adopting a rather different proactive focus. If ambivalence is as central an issue as it appears to be, a possible productive proactive policy must be based upon two things; first, a clear understanding of the nature and depth of the ambivalence within the community, and second, a well-developed strategy for challenging that ambivalence by constructing a community consensus around the wide range of harm and forms of victimization implicit in the trade. That strategy must be devised mindful of the greater complexity of the community to be served by it, as discussed earlier in this paper.

The essence of the challenge is to create in the population a renewed sense of ownership of their community, instilling a responsibility for taking action against those who would harm it. Historic approaches premised upon external exhortations about cross-border activities as criminal or harmful have proven to have little moral sway with many community members would similar statements, articulated by a significant proportion of the community within a paradigm of restorative justice have more impact? If the very limited reports currently available describing the effects of restorative programming on the feelings of agency and healing of those participated hold, it seems very likely that such a greater impact could be realized.

If the community could be supported to engage a meaningful dialogue around these issues, and possibly reach some consensus around the concept especially of the victims in the trade, it may go a long way to mobilizing the community against smuggling activity. The key is how to initiate that mobilization. The first step must be to engage a community survey around smuggling, victimization and perceptions of harm, which may permit the determination of the

depth of the ambivalence and possible means of challenging it. In essence this survey will assist in understanding not only the nature and boundaries of the community to be targeted by a restorative program, but also what it is that the community as a whole is thinking about cross-border activities, which can in turn provide the basis for the second step: Constructing a restorative program which can facilitate and support community discussions around aboriginal organized crime in Akwesasne, with a specific goal of challenging local ambivalence concerning smuggling and its harms. The key is to provide a structured context in which the community can challenge the view of some of its membership that smuggling is a "victim less crime", replacing it with an understanding that this is not at all true, and that its primary victim may well be one of the last remaining communities of the Mohawk Nation.

On the basis of the present study and the observations it contains, it is recommended that the RCMP expand their commitment to restorative justice in aboriginal communities beyond the current level of the essentially reactive restorative programming, to include much broader-based, proactive programming aimed at mobilizing community toward crime prevention. This movement is entirely consistent with the RCMP's current activities, most notably in regard to Community Justice Forums, and a larger commitment to community crime prevention. As articulated below, a demonstrated commitment to such research and program development will not only expand the RCMP's reputation in the field of restorative justice, but will also permit the RCMP to promote its role in crime prevention and, especially in an aboriginal context, community development as a means of preventing crime and disorder. It will also enhance the reputation of the Force in a research capacity, as the research project defined below includes a commitment to full and thorough program evaluation-an element which is conspicuously absent in much program and research activity in the field of restorative justice.

The research and development toward the establishment of a broad-based community restorative justice project will consist of two parts; these are outlined very briefly below, costings for the project will be provided upon request.

PHASE ONE/Year One: Community Attitudes Surveys/interviews

Tasks:

- Production of a research instrument in the form of a survey questionnaire designed to elicit responses from community members regarding perceptions of smuggling; smuggling activities; harm; offender and victim profiles; political, social and economic contexts of cross-border activities.
- Survey to provide basis of interviews conducted by a group of research assistants who will engage in house-to-house interviews; interviewing to continue until a sample size is generated which is sufficient to enable confident conclusions about community opinion regarding cross-border activities in Akwesasne.
- Interview data to be coded and analysed using standard tests; it is anticipated that the surveys will produce both quantitative and qualitative data.

Deliverables:

- Research Report documenting community opinions/perceptions of cross-border trade in Akwesasne and proposals for possible restorative response program options. Related deliverables to be discussed, as per "fit" of data within other research needs of contractor.

PHASE TWO/Year two: Community education, development and implementation of project

Tasks:

- A series of community meetings held to inform of results of the survey and propose restorative options; report to be submitted to those local authorities deemed appropriate by researchers.
- Move to development and implementation of Primary Deliverable to community: Broad-based Community Restorative Justice Project
- Engage Project Evaluations: Formative evaluations at four and eight months; summative evaluation at one year.

Deliverables:

- Research Report on project implementation; Formative and Summative Evaluation Reports.

It is likely that the data generated by the survey will have value beyond its ability to shape and inform a community justice project related to perceptions of harm and larger healing needs, as opposed to those of specific victims and offenders. Such a program, despite its precise form, would engage crime prevention through community healing writ large, and would take restorative justice away from the criminal trial process and into a true community context. In addition, if a broad-based community initiative can shift the ambivalence in the community around smuggling by clearly identifying harm and victims, offenders will find themselves increasingly isolated and their activities increasingly under scrutiny by their own community. A mobilized and on-side community is an invaluable asset to police; if a community restorative justice project can assist in mobilizing and unifying the Akwesasne community against smuggling, the potentially positive impact for the community and crime prevention is significant.

References

Albini, Joseph L. Donald Cressey's Contributions to the Study of Organized Crime: An Evaluation. *Crime and Delinquency* 34, 3 (1998): 338-354.

Beare, Margaret E. *Criminal Conspiracies: Organized Crime in Canada*. Toronto: ITP Nelson, 1996.

Beare, Margaret E. and R.T. Naylor. *Major Issues Relating to Organized Crime: Within the Context of Economic Relationships*. Paper prepared for the Law Commission of Canada, April 14, 1999. http://www.lcc.gc.ca/en/themes/er/oc/nathan/index.html

Cressey, D.R. *Theft of the Nation*. New York: Harper and Row, 1969.

CISC (Criminal Intelligence Service Canada). *Annual Report on Organized Crime in Canada 2001*. Ottawa: Supply and Services Canada, 2001. http://www.cisc.gc.ca/AnnualReport2001

Fenton, William N. and Elisabeth Tooker. Mohawks. *Handbook of North American Indians*. Bruce G. Trigger (vol. ed.). Washington: Smithsonian Institution, 1978. 466-490.

Haller, Mark H. Illegal Enterprise: A Theoretical and Historical Interpretation. *Criminology* 28, 2 (1990): 207-235.

Hobbs, Dick and Colin Dunnighan. Global Organized Crime: Context and Pretext. *The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe*. Vincenzo Ruggiero, Nigel South, and Ian Taylor (eds.). New York: Routledge, 1998. 289-301.

Hornung, Rick. *One Nation Under the Gun. Inside the Mohawk Civil War*. Toronto: Stoddart, 1991.

House of Commons. *Routine Proceedings*. Tuesday, February 8, 1994.

Jamieson, Ruth. 'Contested jurisdiction border communities' and cross-border crime - the case of Akwesasne. *Crime, Law and Social Change* 30 (1999): 259-272.

Jamieson, Ruth et al. Economic Liberalization and Cross-Border Crime: The North American Free Trade Area and Canada's Border with the U.S.A., Part I. *International Journal of the Sociology of Law* 26 (1998): 245-272.

Jamieson, Ruth et al. Economic Liberalization and Cross-Border Crime: The North American Free Trade Area and Canada's Border with the U.S.A., Part II. *International Journal of the Sociology of Law* 26 (1998): 285-319.

Jennings, Francis. *The Ambiguous Iroquois Empire: The Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies from Its Beginnings to the Lancaster Treaty of 1744.* New York: W.W. Norton & Co., 1988.

Leslie, John F. *The Treaty of Amity, Commerce and Navigation, 1794-1796, The Jay Treaty.* Ottawa: Treaties and Historical Research Branch, Department of Indian and Northern Affairs, December 1979.

Lippens, R. Rethinking organizational crime and organizational criminology. *Crime, Law & Social Change*, 35 (2001):319- 331.

Lupsha, Peter A. Individual Choice, Material Culture, and Organized Crime. *Criminology* 18, 1 (1981): 3-24.

Mitchell v. M..N.R. [2001] 1 S.C.R. 911.

Pertusati, Linda. *In Defense of Mohawk Land. Ethnopolitical Conflict in Native North America.* Albany: State University of New York Press, 1997.

R. *v.* Williams [1998] 1 S.C.R. 1128.

Reid, Gerald F. *Mohawk Territory: A Cultural Geography.* Kahnawake: Kahnawake Survival School, 1981.

Richardson, B. (ed). *Drumbeat: Anger and Renewal in Indian Country.* Toronto: Summerhill Press, 1989.

Roberts, Julian and Carol LaPrairie. Sentencing Circles: Some Unanswered Questions. *Criminal Law Quarterly* 39 (1996): 69-83.

Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.* Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1998.

Salisbury, R.F. Indians and Canada-U.S. Border. Unpublished paper, McGill University, Montreal, Quebec, 1977.

Schloenhardt, Andreas. Organized Crime and the Business of Migrant Trafficking. *Law Crime and Social Change* 32 (1999): 203-233.

Stamler, Rodney T. Organized Crime. *Criminology: A Canadian Perspective.* Rick Linden (ed.). Toronto. Harcourt Canada, 2000. 429-458.

Stuart, Barry. Sentencing Circles. . . Making Real Differences. Ottawa: Department of Justice Canada, 1996.

Van Duyn, Petrus C. The Phantom and Threat of Organized Crime. *Crime, Law and Social Change* 24 (1996): 341-377.

York, G. and Loreen Pindera. *People of the Pines*. Toronto: Little, Brown and Company, 1991.

Collectivités, contrebande et conflit: Envisager des mesures réparatrices pour réparer les préjudices implicites de la contrebande sur la nation mohawk d'Akwesasne

Par
E. J. Dickson-Gilmore, Ph.D.
Carleton University
Jane_Dickson-Gilmore@carleton.ca

Sous-direction de la recherche et de l'évaluation
Direction des services de police communautaires, contractuels et autochtones
Gendarmerie royale du Canada
Ottawa

Avril 2002

Disponible sur Internet à : www.rcmp-grc.gc.ca
Disponible sur infoweb à :infoweb.rcmp-grc.gc.ca

Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement celles de la Gendarmerie royale du Canada ou du Gouvernement du Canada

Tables des matières

Sommaire 3

Introduction 4

L'état actuel des connaissances: le crime organisé de souche autochtone et d'autres formes de crime organisé au Canada 5

La documentation sur le crime organisé en général au Canada 6

La documentation sur le crime organisé de souche autochtone 8

Définir l'expression « crime organisé » 10

Le crime organisé de souche autochtone en contexte : la nation mohawk d'Akwesasne .. 14

Les perspectives des Mohawks d'Akwesasne sur les droits transfrontaliers 17

Le commerce transfrontalier comme droit fondé sur la souveraineté mohawk perpétuelle 17

Le commerce transfrontalier comme droit issu d'un traité 18

Le commerce transfrontalier comme droit ancestral 19

Le niveau de raffinement du crime organisé de souche autochtone à Akwesasne 20

Définir les préjudices causés par le crime organisé de souche autochtone à Akwesasne : le défi de fixer les cibles des initiatives réparatrices 29

Les premières étapes : Projet de recherche et rôle accru de la GRC dans la justice réparatrice à Akwesasne 36

Références 45

Sommaire

Le présent document est composé de trois parties. Dans la première, les conclusions tirées de la recherche et des documents qui existent sur le crime organisé au Canada, et sur le crime organisé de souche autochtone en particulier, sont résumées et commentées. On a pu constater que la recherche sur le crime organisé au Canada est limitée et de qualité passable, tandis que celle sur le crime organisé de souche autochtone est quasi inexistante. Les recherches dans ce dernier domaine n'ont révélé que trois articles directement axés sur l'activité transfrontalière, qu'ils considèrent une forme du crime organisé de souche autochtone, bien qu'il existe diverses sources d'information sur le peuple iroquois mohawk qui décrivent l'activité transfrontalière comme une manifestation du crime organisé. Le moment est venu d'entreprendre une étude plus approfondie et systématique du domaine afin de combler ce vide.

Dans la deuxième partie du document, un tableau préliminaire est dressé de l'incidence de l'activité transfrontalière sur les résidants d'Akwesasne, essentiellement d'après des entrevues et les recherches limitées effectuées sur le commerce. Il est évident que la contrebande est à la source d'un large éventail de préjudices directs et indirects qui touchent la collectivité, dont seule une petite partie est recensée par les organismes d'application de la loi et peut faire l'objet de mesures de justice réparatrice auxquelles ont recours les résidants d'Akwesasne. On fait remarquer dans cette partie du document que l'ambivalence de nombreux Mohawks devant le commerce lui-même constitue le facteur convaincant tant pour documenter les préjudices que pour mobiliser les organismes communautaires afin qu'ils réagissent à ces préjudices et aux personnes qui en sont la cause.

Ensuite, la troisième partie du présent document est consacrée à une description du « répertoire de mesures réparatrices » actuel à Akwesasne. On y présente des théories sur le potentiel d'une initiative réparatrice à grande échelle qui engloberait la prévention communautaire du crime en ciblant l'ambivalence des Mohawks a l'égard des activités transfrontalières. Une discussion sur la proposition de projet de bien plus grande envergure visant à définir, à formuler et à évaluer un tel projet occupe la plus grande partie de ce dernier chapitre du document.

Introduction

> *Notre peuple à Akwesasne a montré qu'il était contre la contrebande; il a coopéré avec la police, et notre propre police mohawk a effectué un certain nombre d'opérations antidrogue. Les cigarettes sont peut-être le moindre de nos soucis. Les stupéfiants, l'alcool, les armes automatiques, qui nuisent tous à notre peuple, ont été apportés en grandes quantités sur le territoire. Notre communauté a dit que cela était contraire à nos lois, qu'une frontière existe ou non... Ni la communauté ni la Confédération iroquoise n'appuient la contrebande* (Richardson, 1989, 130).

Les preuves manifestes de deux décennies de trafic de contrebande transfrontalière hautement rémunérateur et ostensible donnent à penser que l'unanimité de la position affichée dans la déclaration qui précède peut ne pas être aussi grande que le souhaiteraient certains membres de la collectivité. Depuis qu'il a été porté à l'attention du public pour la première fois au début des années 80, le commerce ou le trafic des cigarettes en franchise de taxe s'est maintenant élargi pour englober une vaste gamme d'éléments comme l'alcool, les stupéfiants, les armes, les pierres précieuses et, plus récemment, les immigrants clandestins. La collectivité d'Akwesasne, absorbée dans les débats sur les droits ancestraux et les droits issus des traités, la souveraineté et le patriotisme perpétuels de la nation mohawk, l'autodétermination économique et les politiques de la résistance, a été déchirée par le trafic et s'est acquis une réputation de plus en plus répandue à l'échelle nationale de capitale du « crime organisé de souche autochtone ».

Il faut formuler de nouvelles stratégies pour composer avec toutes les victimes et traiter tous les préjudices découlant directement et indirectement du commerce, bien qu'il existe déjà un éventail de stratégies d'application de la loi adaptées à la surveillance, à l'arrestation et au contrôle des activités de ceux qui participent directement au commerce illicite qui traverse Akwesasne. L'une des sources de telles solutions se trouve dans le domaine encore relativement récent de la justice réparatrice. Le présent document a pour objet principal d'entreprendre l'examen préliminaire du potentiel que présentent les mesures réparatrices pour relever les défis que posent les activités de contrebande d'Akwesasne, en mettant l'accent sur le développement d'un projet de recherche de bien plus grande envergure et à plus long terme sur le sujet. Il est

nécessaire, avant d'entreprendre une telle démarche, de discuter tout d'abord de l'état des connaissances sur le commerce de contrebande en tant que manifestation du crime organisé de souche autochtone en général, et à Akwesasne en particulier. De là, le point de mire du document se tournera vers une exploration de l'efficacité éventuelle de mesures réparatrices sur les préjudices causés par la contrebande. On y examinera la nature des défis qui pourraient se poser à la programmation de mesures réparatrices et, à la lumière de ceux-ci, des types de programmes qui pourraient s'avérer réalisables dans ce contexte; elle sera fondée sur des documents pertinents déjà produits et sur des renseignements recueillis auprès d'un petit échantillon de personnes soigneusement choisies qui sont au courant des activités de contrebande à Akwesasne et de leurs répercussions. Comme l'on prévoit que cette recherche préliminaire soulèvera d'importantes questions sur les mesures réparatrices, l'étude se terminera sur des suggestions visant un projet de recherche de plus vaste envergure qui pourrait jeter la lumière sur le potentiel de succès de la mise en œuvre de telles mesures à Akwesasne et, éventuellement, dans d'autres collectivités autochtones qui connaissent des problèmes similaires de criminalité et de perturbation de l'ordre.

L'état actuel des connaissances: le crime organisé de souche autochtone et d'autres formes de crime organisé au Canada

Toute tentative de dresser le profil du niveau de raffinement du crime organisé au Canada en général, et du crime organisé de souche autochtone en particulier, doit être précédée d'un examen de la nature de la recherche et des documents déjà disponibles sur le sujet. Aux fins de la présente étude, on a examiné un large éventail de sources, y compris les sources savantes traditionnelles, les articles de la presse et des médias populaires ainsi que les sources d'Internet, du gouvernement et des organismes d'application de la loi. Par la suite, on a trié les résultats de ces recherches et établi un ordre de priorité en vue d'accorder une attention particulière aux ressources ayant un point de mire canadien et à celles qui sont axées sur le crime organisé de souche autochtone, surtout sur le commerce de contrebande tel qu'il se manifeste dans les collectivités mohawks. Le deuxième point de mire était le crime organisé comme concept

théorique ou conceptuel, une attention particulière étant accordée aux études sur le terrain non autochtones ou à la documentation qui constitue un fondement pragmatique à des discussions théoriques. Bien qu'une étude exhaustive et critique de la documentation ne puisse être effectuée en raison des contraintes temporelles, le travail accompli jusqu'à maintenant dans le cadre de la présente étude nous a pourtant permis de tirer certaines conclusions prudentes et préliminaires sur cette documentation pour ce qui est du crime organisé de souche autochtone au Canada.

La documentation sur le crime organisé en général au Canada

La portée des conclusions tirées de la recherche et des documents consultés va de la théorie (Lippens, 2001, 319-331) et de l'histoire (Haller, 1990, 207-235) à des efforts plus soutenus visant à décrire le domaine d'étude et le phénomène du crime organisé (Beare, 1998). Une bonne part de ces ressources sont centrées sur des cas particuliers d'activité criminelle organisée, comme le trafic de stupéfiants, la mafia ou « l'entreprise criminelle familiale » ou sur les célèbres éléments du crime organisé dans l'histoire. À ces sources parallèles s'ajoutaient celles des organisations gouvernementales ou d'application de la loi, comme le Service canadien de renseignements criminels, et une grande quantité d'informations diffusées par les médias, lesquelles doivent toujours être prises avec une certaine dose de prudence et en tenant compte des objectifs et des limites de la recherche qu'effectuent les médias.

Nonobstant la nature préliminaire de la présente étude, il convient de noter que l'examen de la base de ressources sur laquelle se fonde la recherche sur le crime organisé au Canada présente un certain nombre de difficultés. On a pu constater des opinions divergentes dans le domaine au sujet de nombreux éléments centraux du crime organisé, y compris des débats sur son ampleur et ses structures (Schloenhardt, 1999, 214), ainsi que des incertitudes et des désaccords quant aux tentatives de le définir à la fois comme un phénomène et un objet d'étude (Beare, 1998, 1). Bien que de tels débats puissent être le signe d'une saine lutte intellectuelle et amplement contribuer à la qualité et à la profondeur de l'examen effectué, à peu d'exceptions près, cela ne semble pas avoir été le cas de la recherche sur le crime organisé. Même un bref examen de la recherche

historique révèle une diversité remarquable dans la qualité générale des travaux, diversité découlant de problèmes de méthodologie ou d'un développement conceptuel inadéquat, à un échec plus fondamental dans la réalisation d'analyses assez approfondies. C'est loin d'être le premier exemple, ou un cas isolé, de telles critiques du domaine, comme le fait remarquer un expert du domaine social:

> [Traduction] Le domaine de la recherche sur le crime organisé souffre, en termes modestes, d'« atrophie intellectuelle ». Il y a peu d'écrits sur le sujet qui méritent notre attention, et ceux qui existent, souvent, ne sont pas représentatifs de la réalité (Martens, 1993, 35).

L'inégalité de la qualité des recherches effectuées est aggravée par le nombre relativement modeste de documents sur le crime organisé. Selon Beare, on pourrait attribuer ces lacunes, du moins en partie, aux difficultés implicites que pose l'examen d'une activité entourée de secret (Beare, 1998, 20-21). Elle fait remarquer que la collecte de données est freinée par la réalité que ceux qui participent à l'activité criminelle organisée n'ont rien à gagner s'ils parlent aux chercheurs. Elle fait remarquer que :

> [Traduction]... le moment venu de situer les sources de données, il faut, pour la recherche sur le crime organisé, convaincre d'autres personnes de vous donner accès à leur milieu de travail hautement protégé, où ils ont un quasi-monopole sur le flux d'information (Beare, 1998, 22).

Ces lacunes sont très évidentes dans les recherches réunies et analysées pour la présente étude. Il existe très peu de documents de recherche uniquement ou spécifiquement axés sur le Canada, et les renseignements présentés ne font qu'illustrer la qualité inégale du domaine de recherche dans on ensemble[1]. Dans la mesure où il semble qu'on ait accordé peu d'attention au phénomène

[1] Cette tendance est particulièrement évidente dans l'étude préparée pour la Commission du droit par Beare et Naylor qui, tout en poursuivant l'objectif établi de « positionner et situer en contexte les vieux débats, de clarifier le nouveau concept et de préciser l'évolution de notre

qu'est le crime organisé au Canada, on en a encore moins porté aux manifestations particulières du crime organisé dans des contextes autochtones.

La documentation sur le crime organisé de souche autochtone

Après un examen de la documentation criminelle, on remarque que seuls trois documents portent directement sur la contrebande comme une manifestation du crime organisé de souche autochtone et dans lesquels on mentionne directement le commerce de contrebande à Akwesasne (Jamieson, 1999, 259-272; Jamieson et al., 1998, 245-272; Jamieson et al., 1998, 285-319). Ailleurs, des auteurs comme M^me^ Beare portent brièvement leur attention sur le sujet, mais l'approfondissent rarement de façon significative (Beare, 1998, 77). On peut étendre la portée de la présente recherche en examinant les documents qui traitent spécifiquement de la contrebande dans les collectivités mohawks de Kahnawake, Kahnesatake ou Akwesasne, comme l'œuvre de Hornung intitulée *One Nation Under the Gun: Inside the Mohawk Civil War* (1991), *People of the Pines* (1991) de York et Pindera, ou *In Defense of Mohawk Land* (1997) de Pertusati. À l'exception de ce dernier ouvrage, qui découle du mémoire de doctorat de l'auteur, ces sources sont des recueils de l'expérience de journalistes qui ont fait la chronique des conflits et de l'activisme politique dans les collectivités mohawks. Bien que les livres que produisent les auteurs actifs dans les médias soient souvent instructifs et convaincants, il importe de ne pas oublier qu'ils renferment peu d'exposés clairs, voire aucun, des méthodes appliquées dans la conception ou la réalisation des recherches. En l'absence de détails sur les modèles de collectes des données et de structures d'entrevue, entre autres, on ne peut dire en toute certitude la mesure dans laquelle ces conclusions sont dignes de foi ou généralisables et, par conséquent, on doit

---

façon de voir la gamme des activités criminelles qui devraient être examinées à travers le même prisme – et les activités qui doivent être considérées et traitées de façon séparée » (*Enjeux majeurs sur le crime organisé*, p. 1), confrontent souvent le lecteur à l'exposé non approprié de concepts clés et à des fondements insuffisants pour lui permettre de comprendre pleinement leurs arguments. Bien que l'on consulte souvent les travaux de la Commission du droit pour extraire des renseignements et exposés de base relativement à l'élaboration de politiques, ce document est un excellent exemple des plus grandes difficultés que pose ce domaine de la recherche.

utiliser les sources journalistiques avec prudence et réserve. Il faut également tenir compte du fait que le but des recherches journalistiques est fort différent de celui des recherches en sciences sociales. Cela étant dit, on peut ajouter une ressource supplémentaire à une gamme très restreinte d'ouvrages de recherche grâce à l'utilisation prudente des livres écrits par des journalistes. On peut aussi y ajouter des articles de journaux et de revues, qui sont relativement nombreux, mais comme les ouvrages populaires journalistiques, ils sont d'une utilité limitée pour les recherches. Il existe des documents plus fiables, bien que trop brefs et hors contexte, sous la forme des mises à jour sur les « aspects surveillés et éléments nouveaux » dont parle le SCRC dans ses rapports annuels.

Dans l'ensemble, la société savante ne semble porter qu'une attention limitée au phénomène du crime organisé au Canada en général; l'attention accordée à la contrebande au sein des groupes autochtones semble, quant à elle, quasi inexistante. Par contraste avec l'importance de l'attention portée au conflit autochtone avec la loi en général, et plus particulièrement à la sur représentation des Autochtones dans le régime de justice pénale du Canada, le crime organisé de souche autochtone n'est tout simplement pas un sujet qui a été examiné de manière significative, ni comme élément du conflit autochtone avec la loi, ni en tant que facteur participant à la sur représentation[2]. Et bien qu'en matière de justice autochtone, on accorde une place

---

[2] De fait, il convient de remarquer que, bien que l'intérêt de la recherche pour le sujet de la surreprésentation ne se soit manifesté que depuis 25 ou 30 ans, on a produit, grâce à cet intérêt, une quantité remarquable de données d'analyses – bien que l'on en convienne, peu aillent dans le sens de solutions visant à améliorer ce problème impérieux et, jusqu'ici, insoluble. En même temps, la recherche sur le crime organisé est réputée avoir eu ses origines dans les années 60, et a donné lieu à remarquablement peu de données et d'analyses au Canada, et même en notre époque où les enjeux autochtones sont des « sujets populaires », pratiquement aucune recherche n'a été faite en profondeur soit sur des formes particulières de déviance qui pourrait être assignées à la catégorie du crime organisé, ni aucune analyse cohérente des activités comme la contrebande dans le paradigme du crime organisé. C'est d'autant plus remarquable lorsque l'on pense que la contrebande est devenue manifeste en des endroits comme Akwesasne alors même que l'intérêt pour le domaine de recherche des peuples autochtones, de la criminalité et des conflits avec la loi s'est tellement aiguisé. Comment se peut-il que cet aspect du champ plus vaste ait pu être négligé et quelles en sont les implications pour les enjeux comme la surreprésentation ou l'avenir de la politique de justice pénale pour ce qui est des peuples autochtones?

remarquablement importante à la justice réparatrice, il ne semble pas qu'on ait étudié de mesures réparatrices pour ce qui est du crime organisé. Cela est peut-être attribuable, du moins en partie, à la tendance des programmes de justice réparatrice à se limiter aux actes criminels de nature relativement bénigne, ce que n'est pas le crime organisé. C'est aussi sans le moindre doute une manifestation du manque général d'attention à l'égard du crime organisé de souche autochtone en tant que sujet d'étude. Ainsi, de toute évidence, il est urgent de diriger davantage l'attention des chercheurs sur le phénomène croissant du crime organisé de souche autochtone au Canada, ainsi que sur le potentiel de programmes plus novateurs au chapitre des initiatives de justice réparatrice et communautaire.

Définir l'expression « crime organisé »

Malgré les limites de cette recherche, il est indispensable de commencer par établir les balises définitionnelles de cette expression avant de lancer un débat sur le crime organisé, qu'il soit de souche autochtone ou autre (Beare & Naylor, 1999, 2; Van Duyn, 1996, 343; Stamler, 2000, 430). Qu'entendons-nous par « crime organisé », particulièrement dans le contexte des Mohawks d'Akwesasne? Tenter d'établir une définition unique et générale capable d'englober toutes les formes du crime organisé semble illusoire, si l'on tient compte de la gamme d'activités que semble pouvoir recouvrir logiquement cette expression, et risquerait d'embrouiller davantage la nature du crime organisé que de l'éclairer en tant que catégorie de comportement criminel. La difficulté que pose la conceptualisation de ce terme réside, du moins partiellement, dans la tendance qu'ont les chercheurs à mettre l'accent sur ce qui pourrait être considéré comme des sous-catégories. Cette tendance entraîne ensuite une propension à définir le concept plus vaste de crime organisé en fonction de la sous-catégorie particulière faisant l'objet d'une étude, comme la mafia à l'ancienne ou l'« entreprise familiale ». Les chercheurs ont donc eu tendance à formuler des définitions du crime organisé en s'appuyant sur les caractéristiques attribuées à un éventail d'activités du crime organisé particulières et différentes. Bien qu'élaborer la définition d'une catégorie complète d'actes ou de comportements en additionnant les traits communs des définitions de leurs sous-catégories constitutives ne soit pas problématique en soi, l'inégalité

d'une grande partie de la recherche rend plus hasardeuse l'application de ce procédé dans le domaine du crime organisé. Autrement dit, il faut sélectionner avec soin les définitions qu'on utilise pour forger le sens plus large du domaine du crime organisé en général.

Bien que l'on reconnaisse la difficulté que posait l'établissement d'une définition, la recherche donne à penser qu'il faut comprendre le crime organisé comme un processus ou une méthode permettant de commettre des types particuliers d'actes criminels (Beare, 1996, 14-15; Stamler, 2000, 431-432) plutôt que comme un type particulier d'activité criminelle. La forme d'organisation démontrée par les personnes qui s'adonnent à l'activité illégale semble constituer un élément essentiel de ce processus. Cependant, les débats tournent beaucoup autour du degré d'organisation et de ses objectifs mis en évidence dans différents types d'activités criminelles organisées. En général, les débats semblent être alimentés, aux deux extrêmes, par ceux qui comprennent le phénomène en le comparant à un modèle d'entreprise et ceux qui le comprennent en le comparant à un modèle de réseau (Schloenhardt, 1999, 214). Les tenants du modèle d'entreprise considèrent que le crime organisé est doté d'une structure d'entreprise centralisée, hiérarchique et bureaucratique (Schloenhardt, 1999, 214). Bien que cette conception semble avoir dominé une bonne partie des premiers travaux réalisés dans le domaine, des recherches plus récentes semblent indiquer qu'on attribue peut-être à tort des structures organisationnelles hiérarchisées et hautement rigides aux groupes du crime organisé tels que la Cosa Nostra ou la Mafia[3]. Cette position est cohérente avec l'existence d'un modèle de réseau du crime organisé qui présente la structure des groupes du crime organisé comme le fait d'organisations diversifiées et décentralisées où les relations entre les principaux acteurs sont définies horizontalement (Schloenhardt, 1999, 214). Ici, les chercheurs comme Haller ont suggéré que bon nombre des organisations pouvant relever du crime organisé ressemblent davantage à des ensembles de partenariats qu'à des organisations complexes (Haller, 1990, 229). Albini semble d'accord avec Haller et fait remarquer qu'en dépit de ses caractéristiques « rationnelles »

[3] La notion de la famille criminelle hautement organisée et strictement réglementée est plus souvent associée à Donald Cressey dans son ouvrage intitulé *Theft of the Nation*, New York, Harper and Row, 1969.

certaines, il est plus juste de décrire le groupe du crime organisé ou le groupe cartellaire comme un [Traduction] « système souple de relations entre patrons et clients ou de relations hiérarchiques que comme la manifestation d'un système rigoureusement organisé et bureaucratique » (Albini, 1998, 350).

Margaret Beare laisse aussi entendre dans ses ouvrages sur la situation au Canada qu'il est de plus en plus probable qu'il s'agisse d'une organisation à structure horizontale plutôt que hiérarchique, mais elle nuance ses propos en présentant l'hypothèse selon laquelle les structures du crime organisé tendront à varier en fonction des activités visées (Beare, 1996, 15). Toutefois, malgré ces distinctions, M^me^ Beare constate que les opérations criminelles organisées partagent généralement trois caractéristiques essentielles :

- une structure qui permet l'élimination et le remplacement des criminels sans mettre en péril la viabilité de l'activité criminelle;
- une activité criminelle marquée par la préparation constante de complots criminels (c.-à-d. une activité criminelle constante et répétitive plutôt qu'un ou deux actes criminels commis pour le profit);
- la capacité d'opérer par la corruption politique ou le potentiel de violence ou les deux (Beare, 1996, 15).

Bien qu'on ne puisse vérifier la valeur théorique de ces caractéristiques qu'en tentant de les appliquer dans le monde réel, il conviendrait peut-être de mentionner quelques corollaires avant d'aborder le modèle de Beare sur Akwesasne. M^me^ Beare propose que l'une des caractéristiques communes de la plupart des groupes modernes du crime organisé est leur capacité d'éliminer et de remplacer du personnel dans les relations liées à des activités criminelles répétitives. Selon toute vraisemblance, lorsqu'il s'agit de ce genre d'activités, surtout si elles sont commises dans une petite collectivité comme celle d'Akwesasne et dans un domaine comme celui de la contrebande de cigarettes, où les partenaires potentiels sont peu nombreux, le choix de « remplaçants » semble limité, et la tendance à éliminer et à remplacer les partenaires pourrait constituer une pratique douteuse (bien qu'elle le soit moins si elle vise à masquer les activités de quelqu'un). Dans la mesure où des commentateurs comme Haller ou Albini ont raison, il semble

logique de suggérer qu'au moins une partie des partenariats ou des relations patron-client assurant le fonctionnement de l'organisation dépendront, jusqu'à un certain point, de la personnalité du sujet. C'est-à-dire que les gens ne s'engageront dans des « complots criminels » qu'avec les personnes qu'ils croient connaître et auxquelles ils estiment pouvoir faire confiance[4]. Si une relation particulière dépend de la perception des partenaires, on en déduit logiquement que l'« élimination » et le « remplacement » de partenaires peuvent mettre en péril les relations entre partenaires. Les risques inhérents au remplacement peuvent prendre des dimensions intéressantes dans un contexte comme celui d'Akwesasne, où le commerce de contrebande semble fonctionner à l'interne grâce à des réseaux subordonnés à des obligations ou à de contraintes créées par les liens de parenté et à des partenariats établis entre personnes non apparentées fondés sur la communauté d'intérêts économiques et, à divers degrés, à des positions stratégiques ou politiques essentielles à la réussite des partenariats. Il est peu probable que le modèle de Beare, qui sera considérablement examiné dans les pages qui suivent, s'intéresse à la mesure dans laquelle ces complots et les activités qu'ils permettent et favorisent nécessitent la complicité de la classe politique ou d'agents de l'application de la loi.

Le crime organisé de souche autochtone en contexte : la nation mohawk d'Akwesasne

La collectivité de la nation mohawk d'Akwesasne se compose d'environ 12 000 à 13 000 Mohawks, descendants d'un petit groupe de Mohawks qui ont toujours été les résidants de la communauté à Kahnawake. On pense que les fondateurs d'Akwesasne ont quitté Kahnawake vers 1755 en raison de l'épuisement de la terre, des conflits entre factions et,

---

[4]Sur la « confiance » dans les relations dans l'organisation criminelle, voir aussi : Dick Hobbs et Colin Dunnighan, « Global Organized Crime: Context and Pretext » dans Vincenzo Ruggiero, Nigel South et Ian Taylor (éd.), *The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe*, New York, Routlege, 1998, p. 289-301, part. p. 292 et 293.

peut-être aussi, du vœu des Français d'établir un poste de plus dans le Haut Saint-Laurent (Fenton & Tooker, 1978, 473; Reid, 1981, 118). Étant donné ces origines, le groupe dissident d'Akwesasne a nécessairement un passé – et un présent – largement similaire à celui de Kahnawake. La « tradition du commerce » se situe au cœur de cette histoire commune et est l'une des raisons qui, à l'origine, ont incité certains Mohawks à quitter leur foyer du sud, dans la partie Nord de l'État de New York, pour s'établir sur les rives du Saint-Laurent. La stratégie des collectivités parties vivre au nord pour des « raisons économiques » est claire : fonder une collectivité sur l'une des « autoroutes du commerce » a permis aux Mohawks de monopoliser le rôle d'intermédiaire dans le commerce de la fourrure. De leurs villages riverains, les Mohawks pouvaient intercepter les groupes de chasseurs de fourrures en route vers Montréal pour échanger, acheter ou voler leurs peaux et les détourner vers les marchés plus lucratifs de New York par la « voie mohicane ».

Bien que de nombreux spécialistes croient que le commerce nord-sud n'a pris naissance que dans le sillon du développement de l'économie mohawk consécutive à la colonisation européenne[5], les Mohawks des temps modernes croient fermement que le « commerce » est un facteur déterminant de leur culture et de leur histoire. Le fait que les frontières internationales, provinciales et d'État aient englobé leurs propres frontières et celles de leurs voisins et partenaires commerciaux indigènes n'a pas beaucoup ébranlé cette croyance ni le postulat connexe sur la liberté de circulation et de commerce dans leurs territoires traditionnels.

Les Mohawks qui se sont établis à Akwesasne, le « lieu où la perdrix bat le tambour », comprenaient sans doute la valeur de la vie sur la rivière. Cependant, ils n'ont probablement pas pu prévoir la valeur stratégique de l'emplacement et des frontières de leur collectivité ni qu'un jour ils feraient l'objet de contestations. Telle qu'elle existe aujourd'hui, Akwesasne est

---

[5] On peut retrouver un sommaire condensé et relativement accessible de l'histoire des pratiques de commerce des Mohawks dans *Mitchell c. M.R.N.*, *op. cit.* Voir aussi Francis Jennings, *The Ambiguous Iroquois Empire: The Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies from Its Beginnings to the Lancaster Treaty of 1744*, New York, W.W. Norton & Co., 1988.

traversée par la frontière entre le Canada et les États-Unis, et les frontières du Québec, de l'Ontario et de l'État de New York. C'est pourquoi en tant que groupe autochtone distinct, les Mohawks d'Akwesasne sont assujettis à un éventail remarquable de lois provinciales et fédérales, canadiennes et américaines, et leurs services de police sont assurés par au moins sept organismes différents d'application de la loi.

On ne peut donc sous-estimer les répercussions de cette division sur ce que les Mohawks considèrent comme leur foyer et une partie importante des territoires tribaux traditionnels qu'il leur reste. En tant que nation dont Akwesasne ne représente qu'une partie, les Mohawks ne reconnaissent généralement pas la frontière entre le Canada et les États-Unis ni aucune souveraineté touchant leurs terres n'ayant pas été établie par leur propre nation. Cependant, même si ces frontières constituent une source d'inconvénients considérables pour de nombreux Mohawks, l'ironie du sort est que la présence de ces frontières contribue non seulement au fervent nationalisme qui est un élément important de la culture politique moderne des Mohawks, mais également à leur prospérité économique interne. Tandis qu'ils se plaignent des frontières avec véhémence, ces dernières représentent une source importante d'activité économique illicite et de prospérité relative dans un contexte où les possibilités légitimes sont souvent bloquées et parfois inexistantes[6]. À ce propos, Jamieson a fait remarquer qu'Akwesasne est l'un des endroits les plus pollués d'Amérique du Nord, ce qui a nettement des répercussions sur les pratiques traditionnelles de subsistance. La pollution élimine aussi en grande partie la possibilité de développer une économie touristique ou toute autre forme de développement économique devenue monnaie courante chez les Premières nations. Les choix, à Akwesasne, semblent clairs et limités: l'exode à la recherche d'éducation et d'emploi; l'attente dans l'espoir d'obtenir un emploi dans l'une des industries qui contribuent actuellement à la détérioration de l'environnement ou de décrocher un des rares postes en administration locale au Conseil des Mohawks; ou la participation à l'économie illicite, de contrebande, sans contredit plus risquée

[6]Dans un monde idéal, les choix de politique visant à améliorer la situation résultant de l'économie souterraine dans les endroits comme Akwesasne seraient axés sur la revitalisation de l'environnement physique et l'accès accru au développement économique légitime; mais le monde n'est pas parfait et nous devons composer avec ce que nous avons.

mais beaucoup plus lucrative, dans un contexte stimulant et politisé d'activisme autochtone. Étant donné les possibilités inexistantes de prendre part de façon légitime au développement économique, on ne s'étonne guère que de nombreux Mohawks choisissent la voie de la criminalité. Comme on le verra, le contexte politique et économique plus général de l'activité de contrebande pose l'un des plus grands défis aux mesures visant à réparer les préjudices causés par l'économie illicite à Akwesasne.

Bien que les « nationalistes mohawks » ou les « traditionalistes », tels que les membres actifs des Sociétés des guerriers et des groupes de la longue maison, soient les plus prolixes dans la promotion de la souveraineté mohawk et des politiques de la contrebande, les sentiments qu'affichent les « radicaux » ne se limitent certainement pas à ces groupes. De fait, la souveraineté et les droits ancestraux font l'objet d'un consensus remarquable parmi les citoyens mohawks, en dépit des conflits souvent hautement fractionnels et fratricides qui les opposent sur la façon dont ils devraient utiliser ces droits[7]. Que les personnes de l'extérieur soient d'accord ou non avec ces positions – et comme nous le verrons, le désaccord à l'extérieur est évident, percutant et figure au nombre des éléments déterminants des politiques d'État – tout organisme désireux de mettre en œuvre des politiques à Akwesasne doit tenir compte des positions des Mohawks ainsi que de la ténacité et de la passion avec lesquelles ces derniers les défendent. C'est particulièrement vrai dans le cas des initiatives communautaires. Si l'on ne tient pas compte d'éléments essentiels de la collectivité, on ne peut pas vraiment s'attendre à ce qu'elle appuie les politiques ou les projets que l'on veut promouvoir.

Les perspectives des Mohawks d'Akwesasne sur les droits transfrontaliers

---

[7]Je l'ai observé, ayant moi-même habité à Kahnawake et prenant encore une part active dans les activités de cette collectivité et, dans une moindre mesure, dans celle d'Akwesasne; M^me^ Jamieson reprend cette idée dans son excellent article intitulé « Contested jurisdiction border communities' and cross-border crime - the case of Akwesasne », dans *Crime, Law and Social Change*, vol. 30, 1999, p. 263.

Dans le domaine du commerce et de la contrebande transfrontaliers, les arguments énoncés par les Mohawks d'Akwesasne correspondent principalement à trois courants qui ne s'excluent pas mutuellement, soit ceux (1) des droits souverains, (2) des droits issus des traités, et (3) des droits ancestraux. Bien que nous puissions distinguer ces courants aux fins de la présente étude, ils sont clairement liés dans l'esprit des Mohawks et ils se confondent et se chevauchent souvent dans la rhétorique qui caractérise les débats entourant la « contrebande » dans cette collectivité.

Le commerce transfrontalier comme droit fondé sur la souveraineté mohawk perpétuelle

Tout en défendant l'argument selon lequel leurs droits ont été reconnus dans une série de traités (dont il est question plus loin), la nation mohawk ne considère pas que ces traités créent ces droits. Selon eux, plutôt, tous les droits outre-frontière leur viennent de leur statut de nation jouissant d'une souveraineté perpétuelle, qui n'a jamais été conquise par aucun pouvoir colonial, et qui n'a jamais cédé aucun de ses droits. Il s'agit donc d'un rejet net de la position du gouvernement selon laquelle la souveraineté du Canada a préséance sur toute souveraineté mohawk. Le concept de « souveraineté fusionnée » proposé par la Commission royale sur les peuples autochtones, qui suggère que « les Canadiens autochtones et non autochtones forment *ensemble* une entité souveraine munie d'une certaine communauté d'objectifs et d'efforts... » (en italique dans l'original) (Mitchell, 2001, 35), est lui aussi rejeté. En tant que collectivité d'une nation souveraine, les seules frontières que reconnaissent les Mohawks d'Akwesasne sont celles de leurs propres territoires et collectivités.

En ce qui concerne précisément la question des cigarettes, certains Mohawks, du moins, surestiment leurs droits relatifs à cet aspect du commerce en considérant qu'ils leur accordent également le droit de transporter et de vendre du tabac détaxé en vertu de la « propriété spirituelle des Premières nations sur le tabac » (Jamieson, 1999, 263). Pareille revendication, à certains égards, prête beaucoup plus à controverse que les revendications fondées sur le nationalisme et la souveraineté perpétuelle. Car bien qu'il n'existe aucune distinction d'ordre technique entre « l'Église et l'État » dans la culture politique historique des Iroquois Mohawks, le fait de fonder les revendications touchant la propriété du tabac sur des motifs essentiellement

religieux ou spirituels, puis d'exploiter cette revendication à des fins lucratives n'est pas bien accueilli à tout le moins par certains. Comme le fait remarquer Jamieson, ceux qui participent au commerce transfrontalier font leurs propres choix moraux (Jamieson, 1999, 267), et le fait de fonder ces choix sur leur perception parfois bizarre de la culture et de l'histoire mohawks constitue un élément important du factionalisme inspiré par les affrontements que suscite une telle perception, et du commerce lui-même.

Le commerce transfrontalier comme droit issu d'un traité

Les Mohawks sont d'avis que leur droit relatif à la liberté de circulation et de commerce à la frontière qui sépare le Canada des États-Unis, droit ancré dans leur souveraineté et dans leur statut de Première nation, est reconnu et protégé par la première série de traités coloniaux signés au XVI^{e} et au XVII^{e} siècles. D'après les Mohawks, ces traités, et particulièrement le Traité d'Utrecht de 1713, les articles II et III du traité Jay et l'article IX du Traité de Gand de 1815, reconnaissent le droit des membres de la nation mohawk de traverser librement la frontière. Le traité Jay est plus souvent cité à ce propos, puisque l'article II reconnaît la liberté de circulation des peuples autochtones aux fins de commerce et d'activités diplomatiques, tandis que l'article III stipule qu'aucun droit de douane ne peut leur être imposé sur les marchandises rapportées pour usage personnel ou communautaire (Jamieson, 1999, 263; Leslie, 1979; Salisbury, 1977). Pris en bloc, ces traités sont considérés par les Mohawks comme les instruments qui les libèrent de l'obligation de verser des droits ou des taxes d'accise sur les marchandises qu'ils achètent et transportent de l'autre côté de la frontière. Dans le fond, la frontière n'existe tout simplement pas pour eux. Bien que le gouvernement du Canada ait accordé une certaine latitude en ce qui concerne certains biens personnels, il ne soutient aucunement la position des Mohawks au-delà de celle-ci (Mitchell, 2001).

Le commerce transfrontalier comme droit ancestral

Les Mohawks d'Akwesasne se sont vus refuser les droits outre-frontière comme élément intégrant de leurs droits ancestraux, plus récemment par la Cour suprême du Canada dans une cause type au sujet de l'importation de marchandises aux fins de commerce qu'avait lancée un ancien grand chef des Mohawks d'Akwesasne (Mitchell, 2001). Dans cette affaire, l'ancien chef Mike Mitchell soutenait que les Mohawks d'Akwesasne avaient le droit ancestral « de rapporter au Canada des marchandises des États-Unis à des fins d'usage communautaire et de commerce avec d'autres Premières nations sans payer de droits de douane » (Mitchell, 2001). Le gouvernement fédéral soutenait qu'un tel droit n'existait pas car, premièrement, aucune preuve ne l'étaye et, deuxièmement, un tel droit est incompatible avec la souveraineté du Canada. La Cour suprême a conclu que la preuve soutenant la revendication des droits ancestraux n'avait pu être établie et a rejeté la revendication des Mohawks. La question de la souveraineté n'a été abordée et confirmée qu'indirectement dans le texte de l'arrêt sur la souveraineté partagée. Selon la Cour, « les Autochtones ne s'opposent pas à la souveraineté canadienne et ils ne lui sont pas asservis : ils en font partie » (Mitchell, 2001). Cependant, ce n'est pas parce que le plus haut tribunal du Canada a adopté cette position qu'il en va de même dans le cœur des Mohawks d'Akwesasne.

Sans égard aux réalités juridiques allant à l'encontre de la position des Mohawks d'Akwesasne sur leurs droits outre-frontière, de nombreux Mohawks, qu'ils participent directement ou non au commerce, continuent d'affirmer que l'enchevêtrement de frontières qui traversent leurs territoires n'a pour eux aucun sens et qu'ils conservent le droit légitime de traverser ces frontières librement et sans pénalité. Toute tentative de mobilisation de la collectivité dans le cadre de l'adoption d'une mesure visant à réparer les préjudices attribuables à la contrebande devra tenir compte de cette réalité : la majorité des gens fermement opposés au commerce de marchandises illicites ou de contrebande défendront souvent précisément les mêmes positions sur l'autonomie nationale, la souveraineté et les droits outre-frontière que ceux qui participent aux activités de contrebande. Ici, comme dans de nombreuses collectivités factionalisées, les conflits portent moins sur les droits eux-mêmes que sur la manière dont ces droits sont interprétés ou revendiqués. Autrement dit, ils concernent davantage les moyens que la fin.

Le niveau de raffinement du crime organisé de souche autochtone à Akwesasne

Des historiens ont résumé avec justesse le génie historique des Mohawks en le situant non seulement dans leur capacité considérable à reconnaître un avantage, mais dans leur aptitude phénoménale à en profiter et à le maximiser. Il s'agit très certainement d'une bonne description de leur approche à l'égard des innombrables frontières, règlements et restrictions qui caractérisent leur vie à Akwesasne. On ne s'entend pas tout à fait sur le moment et les motifs qui ont poussé les Mohawks à décider de tirer parti de l'avantage stratégique que leur offre leur situation géographique. Selon la marchandise visée, on peut dire que l'activité transfrontalière a vu le jour au début des années 80, avec la naissance de la contrebande de cigarettes, directement liée à l'évolution des jeux de hasard tant à Akwesasne qu'à Kahnawake, ou un peu plus tard, avec l'importation d'armes de contrebande. À cet égard, selon M[me] Beare, les armes figurent parmi les premières marchandises à avoir fait l'objet d'une contrebande en vue de soutenir les activités militantes des collectivités mohawks (Beare, 1996, 77), mais il semble tout aussi probable que le commerce des cigarettes ait été la source de financement principale des jeux de hasard et des armes, qui semblent former un complément tout naturel de l'activité transfrontalière mais aussi, de plus en plus, des manifestations activistes autochtones. De fait, les sources internes de la GRC font remarquer qu'au lendemain des crises d'Oka et de Kahnawake, l'importation d'armes de contrebande semblait s'être intensifiée et que les armes de gros calibre demeurent un important moteur du commerce. Il convient en outre de souligner que, selon ces mêmes sources, l'été 1990 a constitué non seulement un catalyseur des activités de contrebande menées à l'échelle du Canada dans les collectivités autochtones chevauchant ou jouxtant la frontière canado-américaine, mais aussi un stimulant pour l'activisme dans de nombreuses collectivités des Premières nations.

La naissance du commerce de cigarettes aurait donc probablement précédé celle du commerce des armes de contrebande, ou du moins se serait produite à peu près en même temps, puisqu'il fallait financer mais aussi protéger le commerce des armes. De plus, il est peu probable que les Mohawks aient disposé d'autant d'argent sans que le commerce du tabac vienne soutenir d'autres développements économiques illicites – et légitimes. C'est certainement le cas des

exploitations de bingo et de jeux de hasard à enjeux élevés, dont il sera question plus loin dans le document.

Tandis que certains commentateurs désignent les années 80 comme l'ère de l'activité transfrontalière, Jamieson soutient que la « zone de libre-échange mohawk » a été créée beaucoup plus tôt. Il fait remarquer qu'elle est une part active du paysage économique et politique d'Akwesasne depuis [Traduction] « au moins les années 50 » (Jamieson, 1999, 265). En fait, il semble logique que l'existence d'une telle zone puisse remonter à la création des frontières et que cette idée n'ait fait son chemin dans la conscience du public qu'au moment où ce dernier s'est sensibilisé davantage au « nationalisme autochtone » en général, aux préoccupations relatives aux « frontières poreuses » et au potentiel de criminalité et de perturbation de l'ordre public inhérent à ces deux phénomènes.

Quelle que soit la date d'apparition que l'on veuille attribuer à la contrebande à Akwesasne, il semble évident qu'une circulation transnationale de biens personnels de relativement faible envergure à l'origine ait explosé en un commerce très important et lucratif de marchandises illégales et de contrebande. Selon M^me^ Beare, la naissance de ce commerce et la forme ultérieure qu'il a prise sont moins attribuables à l'initiative des Mohawks qu'aux circonstances.

> Le crime organisé de souche autochtone se concentre sur les crimes « opportunistes ». Aux premiers stades d'opération, une occasion d'activité très lucrative est saisie plutôt que recherchée et développée. Cependant, une fois l'infrastructure d'un réseau de distribution en place, d'autres marchandises peuvent être et sont substituées aux premières (Beare, 1996, 77).

Ainsi, à l'importation illégale de cigarettes de contrebande et d'armes à autorisation restreinte au sein des collectivités mohawks et entre celles-ci, se sont ajoutés la contrebande d'alcool, le trafic de stupéfiants et, fait peut-être plus troublant, le passage transnational d'immigrants clandestins (Beare, 1996, 77; Jamieson, 1999, 265-267; CISC, 2001). Les sources du gouvernement laissent

entendre que cette liste n'est probablement pas exhaustive (Communication personnelle, mars 2002). L'ampleur du commerce est phénoménale et les profits, évalués à des millions de dollars, sont prodigieux, compte tenu surtout des dimensions relatives des collectivités et du nombre de Mohawks qui y participent directement. Si nous ne nous penchons que sur le commerce du tabac, cette activité revêt pour les Mohawks et les gouvernements à la frontière une importance évidente. Selon Jamieson, au plus fort du commerce de cigarettes, en 1993-1994, le gouvernement fédéral estimait que le marché du tabac au Canada était constitué à 40 % de « cigarettes de contrebande » (Jamieson, 1999, 265). La perte fiscale associée à cette portion du marché serait évaluée à quelque 12,4 milliards de dollars[8]. Bien que ces marchandises aient pénétré le marché par diverses sources, il ne fait aucun doute qu'elles ont pour la plupart transité par Akwesasne.

À Akwesasne, le commerce est généralement dirigé par des hommes mûrs qui organisent et supervisent les opérations et emploient des hommes et des femmes plus jeunes comme passeurs (Jamieson, 1999, 266), soit les personnes qui transportent physiquement les cigarettes d'un côté à l'autre de la frontière par un vaste réseau de voies terrestres et fluviales. Comme on l'a dit plus haut, parmi les participants aux activités de contrebande, on trouve des familles entières et des personnes agissant seules ou en petits groupes composés de gens de confiance. Les participants se livrent à ces activités sous l'égide d'entreprises permanentes « bien organisées et informatisées » ou le font « à l'improviste », « de façon opportuniste » (Jamieson, 1999, 22; Hornung, 1991). Le processus est relativement simple. Une grande partie des cigarettes entrées en fraude sont en fait fabriquées au Canada et exportées aux États-Unis, où elles sont achetées à des grossistes américains avant de rapidement repasser la frontière par les voies mohawks, pour être vendues à des prix largement réduits et non assujettis aux droits de douane ou aux taxes (Jamieson, 1999, 266). On a tracé un réseau de voies terrestres et fluviales pour contourner les frontières et élaboré une série de stratégies pour y parvenir. Parfois, les trafiquants chargeaient

---

[8] *Ibid.* Beare ajoute aux coûts monétaires de ces cigarettes de contrebande les « coûts de leur consommation pour la santé publique » ainsi que les coûts liés à l'application de la loi, aux activités supplémentaires de vérification aux frontières, etc. Voir « Enjeux majeurs sur le crime organisé... », partie E.

une voiture de quelques boîtes de cigarettes et demandaient à un passeur débutant de passer la frontière. Les trafiquants appelaient les autorités douanières afin de leur donner un tuyau sous le couvert de l'anonymat. Les autorités s'affairaient alors à appréhender le passeur dénoncé et à saisir son chargement illicite. Cette diversion permettait alors à un véritable chargement de passer la frontière. Une autre méthode consistait à envoyer une voiture la nuit à un point frontalier et à la faire suivre à peu de distance par un camion roulant à grande vitesse, transportant tout un chargement de contrebande, tous phares éteints, afin d'éviter d'attirer l'attention. Dans ces deux cas, un passage réussi de la frontière était suivi d'une course folle vers Kahnawake, où les cigarettes étaient distribuées afin d'être vendues dans les quelque 70 débits de tabac qui ponctuaient le paysage de la collectivité à l'époque où ce commerce était florissant. Bien que le commerce de cigarettes ait diminué depuis les modifications apportées par le gouvernement fédéral à la structure fiscale, en 1994, dans l'espoir de le contrer[9], les pertes subies ont été quelque peu neutralisées par le développement du commerce d'autres marchandises, comme l'alcool et les drogues illicites.

Il est peu probable qu'une indemnité du même ordre ait été versée pour compenser la perte des contributions très importantes que ce commerce apportait à l'économie locale légitime. Au plus fort du trafic de cigarettes, on savait que des contrebandiers achetaient comptant des voitures et des bateaux aux marchands de la collectivité ontarienne de Cornwall et les abandonnaient ensuite après s'en être servis ou pour échapper à la détection, alors qu'ils étaient pourchassés par les autorités. La police a découvert les restes de bateaux coulés dans le Saint-Laurent. Dans un cas, elle a trouvé les coussins d'un bateau de course bourrés de munitions d'armes semi-automatiques de gros calibre. Ici, nous voyons un facteur important du succès du crime organisé en général, soit la concertation entre les activités légitimes et les activités illicites. Dans

---

[9] Chambre des communes, Affaires courantes, le mardi 8 février 1994. Dans son Rapport annuel de 2001, le SCRC fait remarquer qu'« une nouvelle structure fiscale concernant le tabac canadien a été introduite en avril 2001 et elle comprend, entre autres changements, des augmentations de taxes dans les cinq provinces les moins taxées (l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard) [...] Jusqu'à maintenant, les effets de cette nouvelle structure fiscale sur la dynamique du marché illicite du tabac demeurent indéterminés » (La contrebande. Tabac. *Rapport annuel 2001*, p. 3).

le contexte du trafic de cigarettes, les vendeurs légitimes de voitures et de bateaux situés dans des collectivités non mohawks adjacentes à la réserve sont complices du trafic transfrontalier, dans la mesure où ils fournissent apparemment en connaissance de cause des marchandises nécessaires à la survie du commerce. À cet égard, ils participent tout autant que les grossistes et les fabricants de cigarettes à ce commerce. Ces « gens d'affaires légitimes » ont certainement subi durement les contrecoups de la baisse du trafic de cigarettes, et on ne sait pas exactement dans quelle mesure ces pertes ont été absorbées par le développement du commerce d'autres marchandises. Puisque les voitures et les bateaux sont encore nécessaires pour faire passer la frontière à l'alcool ou aux immigrants clandestins, on peut trouver là une part du marché à exploiter.

La complicité d'entreprises légitimes aux activités criminelles organisées (Haller, 1990, 228; Jamieson et al., 1998, 298-299) a pris des dimensions beaucoup plus vastes au milieu des années 90, lorsqu'il est devenu évident qu'une telle coopération dépassait largement la participation à la petite semaine des entreprises et des grossistes locaux et s'étendait jusqu'aux grandes sociétés comme R.J. Reynolds. En 1998, Northern Brands, une filiale de R.J. Reynolds, a été reconnue coupable et condamnée à payer une amende à la suite de la confirmation des rapports qu'elle entretenait avec des trafiquants de cigarettes. L'essentiel de cette relation consistait à ramener au Canada, en passant par Akwesasne, des cigarettes de Northern Brands de fabrication canadienne qui avaient été exportées aux États-Unis sous prétexte d'être exportées en Europe de l'Est. Ce procédé permettait à la compagnie d'éviter de verser des sommes considérables en droits de douane et en taxes[10]au Canada et aux États-Unis. Cet incident montre très clairement la complicité des entreprises dans les activités du crime organisé, mais elle ne s'en distingue que par le degré. Les entreprises légitimes demeurent des protagonistes importants dans le marché de

---

[10] *CBC Newsworld*, 22 décembre 1998; *Associated Press*, le mardi 22 décembre 1998; [Traduction] «Une société affiliée de fabricants de tabac plaide coupable à des accusations de participation à la contrebande », *Washington Post*, le mercredi 23 décembre 1998; [Traduction] « Une société affiliée d'une compagnie de tabac plaide coupable à des accusations de commerce de contrebande », *Los Angeles Times*, 23 décembre 1998; [Traduction] «Une filiale de RJR plaide coupable à des accusations de contrebande », *New York Times*, le 23 décembre 1998.

contrebande, au même titre que les « citoyens respectueux de la loi » qui ne considèrent pas l'achat de cigarettes de contrebande comme une forme d'évasion fiscale ou de soutien de l'activité criminelle organisée.

En raison de la participation d'« éléments non criminels » aux activités illicites, il est encore plus difficile de relever le défi qui consiste à adapter des mesures efficaces d'application de la loi au crime organisé, et cela soulève d'intéressantes questions dans l'esprit de ceux qui envisagent la possibilité d'adopter des mesures visant à réparer les préjudices causés par ce genre de crime. La complicité d'« innocents citoyens » dans une telle activité illicite envoie des messages contradictoires aux auteurs d'actes illicites. Le fait que des « citoyens ordinaires » appuient des activités criminelles, par exemple en achetant des cigarettes de contrebande, met en doute la nature véritablement criminelle du statut du trafiquant et de l'activité de contrebande. De même, les implications de ces crimes deviennent moins évidentes. Perdues dans la transaction relativement banale entre le vendeur de cigarettes de contrebande à Akwesasne ou Kahnawake et les étrangers qui n'entrent dans les réserves que pour profiter de l'économie de contrebande, se trouvent les conséquences du commerce pour ceux qui vivent dans la réserve et doivent subir les effets, visibles et moins visibles, de l'existence de ce commerce. Bien que les étrangers puissent feindre d'ignorer les conséquences du commerce de cigarettes et se dire qu'elles ne touchent qu'un petit nombre de « victimes qui le méritent », soit un gouvernement qui impose des taxes trop lourdes et s'attire ainsi la perte de recettes fiscales et les personnes qui choisissent de fumer, on accepte moins bien ces lieux communs lorsqu'on remarque par exemple le rôle de monnaie d'échange que semblent tenir les cigarettes de contrebande dans des activités criminelles beaucoup plus insidieuses[11], ou lorsque l'attention se porte sur d'autres formes de commerce. Si

[11] Beare parle d'une [Traduction] « enquête récente qui a révélé des preuves selon lesquelles les trafiquants de cocaïne de la communauté vietnamienne d'Edmonton se servaient des cigarettes de contrebande comme monnaie d'échange pour obtenir de la cocaïne » («*Criminal Conspiracies* », p. 77). Si l'on reconnaît que Beare figure au nombre des chercheurs qui soulignent la nature peu fiable d'une grande part de l'information sur le crime organisé, on espère qu'elle ne reprend que l'information qu'elle juge de source fiable. Comme elle ne fait aucune déclaration sur l'authenticité de cette affirmation, les lecteurs devront l'accepter telle quelle.

les cigarettes ou l'alcool de contrebande occupent une extrémité d'un continuum de criminalité perçu comme des activités suscitées par les gouvernements trop portés sur les taxes, on peut s'attendre à ce que le Canadien moyen soit moins indifférent au trafic de drogues et d'armes ou au passage de migrants clandestins. Le fait que les répercussions négatives de telles activités puissent dépasser les frontières de collectivités comme Akwesasne pour atteindre un bassin beaucoup plus vaste de victimes potentielles pourrait aider les organismes d'application de la loi à mobiliser davantage le public sur l'adoption de modèle de lutte contre la criminalité allant au-delà des modèles traditionnels et à entreprendre un paradigme de justice réparatrice de contrôle social grâce au renforcement du pouvoir communautaire.

Il fait peu de doute que ce que M^me^ Beare définit comme les composantes du crime organisé, à quelques modifications près, sont des éléments du commerce transfrontalier à Akwesasne. Certes, les activités transfrontalières d'Akwesasne et de Kahnawake sont dotées d'une vaste structure et tolèrent une certaine interchangeabilité des participants, ne serait-ce que dans une certaine mesure. Par exemple, les principaux participants au commerce dans les deux collectivités demeurent les mêmes, même si dans le cas où ils limitent leurs activités aux cigarettes, leur degré de participation peut avoir diminué. De même, lorsqu'un certain nombre d'entre eux sont membres d'une « entreprise familiale », la substitution et le sacrifice de participants ne sont peut-être pas aussi faciles ou courants que le modèle de M^me^ Beare semble le présumer. De plus, il est clair que le trafic est rendu possible par l'existence de réseaux permanents de complots criminels, mais qu'en plus de ceux qui s'engagent dans la « récidive criminelle », une partie du commerce fonctionne par l'entremise des activités d'auteurs de « un ou deux actes criminels » perpétrés principalement « pour le gain ». Le commerce, qui apparaît hautement organisé et soutenu par les mêmes « technologies d'entreprise » assurant le succès d'entreprises légitimes, est évidemment aussi fortement enclin à utiliser la violence et les menaces pour lubrifier les rouages de ses activités (Beare, 1996, 77). Il est donc presque certain que l'activité transfrontalière à Akwesasne correspond théoriquement au modèle de l'activité criminelle organisée.

Dans la collectivité, cependant, on fait preuve d'une ambivalence beaucoup plus marquée

lorsqu'il s'agit de qualifier de « criminel » ce commerce et d'évaluer le type et l'ampleur des préjudices qui lui sont associés. Plusieurs facteurs semblent influer sur les perceptions qu'ont les Mohawks du commerce, dont la nature des marchandises de contrebande, les opinions personnelles sur la souveraineté et les droits ancestraux ainsi que les avis sur les coûts du commerce pour la collectivité. Par exemple, alors que de nombreux Mohawks se montrent bien plus ambivalents à l'égard du commerce du tabac que de celui d'autres marchandises comme les stupéfiants, ils peuvent adopter une toute autre position lorsqu'il est question des implications de ce commerce. D'une part, il y a ceux qui font l'éloge de ce commerce et des trafiquants pour leurs contributions au développement économique légitime d'Akwesasne et de Kahnawake. Dans cette dernière en particulier, tout le monde, sauf une « famille de trafiquants », versait des « droits » dans une caisse collective administrée par l'une des longues maisons locales sous la forme de prêts sans intérêts servant à lancer des entreprises ou à construire des maisons[12]. La situation, à cet égard, semble quelque peu différente à Akwesasne. Bien que l'on signale l'existence de systèmes de « dîme » à Akwesasne, on fait aussi état de la disparition de fortes sommes « dans les poches de quelqu'un ». Lorsqu'on a tenté d'accéder au fonds, il avait disparu sans explication valable[13]. Cet échec à créer un bon système de reddition des comptes a été attribué par certaines personnes au courant du commerce à Kahnawake et à Akwesasne, du moins en partie, au conflit qui entoure les activités d'Akwesasne en particulier[14]. Cela étant dit, bien que cela n'ait pas constitué une pratique absolument systématique, certains participants au commerce à Akwesasne étaient connus pour leur grande prodigalité avec leurs gains, offrant voitures et maisons à ceux qui étaient dans le besoin, se faisant ainsi une place toute particulière dans le cœur de nombreux membres de la collectivité.

Il semble probable qu'une plus grande source de conflit au sujet du commerce vienne de l'association des produits du trafic de cigarettes, des maisons de jeux sur le territoire américain

---

[12] Entrevue avec «A », Mohawk de Kahnawa:ke, notes en possession de la chercheuse.

[13] Entrevue avec «B », Mohawk de Kahnawa:ke, notes en possession de la chercheuse.

[14] *Ibid.*

d'Akwesasne et des bingos où se jouent de grosses sommes à Kahnawake, et les perceptions associées au spectre de la présence d'organisations criminelles traditionnelles ayant la mainmise sur de telles maisons (Jamieson, 1999, 266; Hornung, 1991, 1-25). Nourris des tensions politiques que suscite l'exploitation perçue de la souveraineté et des traditions ancestrales qui soutiennent les activités illicites, de nombreux Mohawks craignent que leur peuple conclue des alliances contre nature avec des personnages de plus en plus douteux. De nombreux Mohawks sont troublés par la diffusion de plus en plus fréquente de rapports selon lesquels le commerce auquel leurs membres se livrent en vertu d'un droit porte avec lui la responsabilité d'une vaste gamme de préjudices sociaux. Le fait que les cigarettes de contrebande pourraient servir de monnaie d'échange dans le trafic des stupéfiants et que ce trafic signifie des liens avec les Hells Angels[15] ou des groupes de trafiquants de souches ethniques diverses, ou que le passage de migrants clandestins est synonyme de liens avec les groupes du crime organisé de souche asiatique donne au trafic local une dimension qui effraie de nombreux Mohawks et les mobilise contre le commerce de contrebande. Le fait de vivre avec l'angoisse que suscite de telles perceptions et la possibilité que les conflits entourant le commerce en général et la concurrence qui existe entre les trafiquants en particulier puisse engendrer la violence sont l'un des préjudices que des mesures pourraient être appelées à réparer.

Définir les préjudices causés par le crime organisé de souche autochtone à Akwesasne : le défi de fixer les cibles des initiatives réparatrices

On ne peut douter de l'ampleur des préjudices causés à la collectivité d'Akwesasne par le développement de l'économie de contrebande à l'intérieur de ses limites. Il est vital de cerner la nature de ces répercussions et leur orientation pour déterminer les mesures réparatrices, pour autant que les programmes de justice réparatrice s'efforcent de résoudre les conflits entre victimes et délinquants, et ainsi rétablir un certain équilibre dans leurs relations et la vie de ceux qui sont touchés par ce conflit. La détermination des préjudices, le repérage des victimes et le

[15] Communication personnelle avec un résidant d'Akwesasne, mars 2002.

recensement des collectivités touchées sont donc les précurseurs essentiels de tout examen de mesures réparatrices possibles à l'égard des activités criminelles organisées à Akwesasne. Il est extrêmement important de souligner que l'exposé qui suit est largement fondé sur les perceptions de la chercheuse à l'égard de la situation d'Akwesasne, fondées sur les recherches effectuées et quelques entrevues choisies. Si l'on entreprenait la mise en œuvre d'un projet de justice réparatrice à Akwesasne qui soit directement lié aux préjudices causés par la contrebande, il serait absolument indispensable, dans le cadre de la préparation de ce projet, de tenir de vastes consultations auprès de la collectivité sur la façon dont elle perçoit, à l'échelle locale, les préjudices, les victimes et la nature des actes de victimisation et, en somme, les problèmes à résoudre au moyen d'un projet de justice réparatrice. Les projets véritablement conçus pour répondre aux besoins de la collectivité (par opposition aux perceptions externes de ces besoins) et élaborés par la collectivité qu'ils servent et appartenant à cette dernière doivent suivre la voie d'une telle consultation.

Les préjudices attribuables au crime organisé à Akwesasne sont ressentis à divers niveaux. En résumé, ils touchent l'ensemble de la collectivité qui s'est acquis, sur une période relativement brève de son histoire, soit tout au plus 50 ans mais pas moins de 20 ans, une réputation de capitale du crime organisé de souche autochtone au Canada. Il n'est guère facile de se défaire du poids d'un tel fardeau. Il est lié à la réalité du racisme et d'un sentiment anti-autochtone, bien documentée dans la recherche[16] et reconnue par les tribunaux du Canada (R. v. Williams, 1998), qui alimente encore les stéréotypes liés à la nature criminogénique des collectivités et des peuples autochtones et contribue peu à habiliter et à encourager les nouvelles générations de Mohawks à Akwesasne. Par exemple, une informatrice d'Akwesasne m'a récemment dit qu'au plus fort de la période de contrebande de cigarettes, en particulier, toute personne « ressemblant à un Mohawk » qui se présentait chez un concessionnaire de Cornwall se faisait invariablement demander par le vendeur si la voiture allait être payée comptant, question enracinée dans le

[16] Voir, par exemple, la Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, ministère de l'Approvisionnement et des Services du Canada, 1998, part. vol. 1, p. 247-249.

postulat selon lequel tous les Mohawks sont des trafiquants et, partant, des criminels[17]. On ne peut sous-estimer l'incidence de ce type de comportement sur les enfants accompagnant leurs parents pour voir des voitures ou d'autres « gros articles de consommation », particulièrement en ce qui concerne les messages transmis aux enfants concernant leurs parents, leur contexte culturel et leur collectivité. Lorsqu'une hypothèse fondée sur des perceptions externes de criminalité est associée à l'absence de possibilité lucratives légitimes dans la collectivité et à l'appât d'une richesse plutôt spectaculaire qu'offre la contrebande, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi des jeunes Mohawks appauvris et marginalisés seraient prêts à saisir les occasions de gains illicites. De plus, comme nous le verrons plus loin, lorsque ces occasions sont rationalisées non pas comme des activités criminelles mais comme un moyen d'exprimer une position sur la souveraineté et les droits ancestraux mohawks, la plupart des raisons de ne pas y participer qui restent perdent de leur pouvoir de conviction.

Si l'association de la collectivité avec la contrebande rend la vie difficile hors d'Akwesasne, le défi de vivre avec la contrebande en son sein peut rendre la vie quasi insupportable. Les informateurs de la collectivité ont parlé d'une série de préjudices, dont certains sont plus tangibles que d'autres. Parmi les préjudices tangibles, on note l'incidence de l'appât du gain facile sur les jeunes et les familles vulnérables, la menace constante d'actes de violence allant de pair avec la présence de trafiquants, la fragilité de la loyauté à l'égard de tout ce qui n'est pas le lucratif, et les arsenaux et les actions des coupe-jarret qui ponctuent les conflits relatifs aux circuits et aux fournisseurs. La présence de marchandises illicites n'est pas moins dommageable. Les stupéfiants et l'alcool de contrebande font peser le risque sur tout autant, sinon plus, les enfants et les jeunes Mohawks que sur les étrangers formant le plus gros de la clientèle complaisante qui achète de telles marchandises. Outre la toxicomanie et l'alcoolisme qu'elle entraîne, citons la multiplicité des activités criminelles associées particulièrement à la culture des stupéfiants, y compris les infractions contre les biens perpétrées pour alimenter la toxicomanie et le nombre de délits contre la personne qui tend à augmenter lorsque les gens sont sous l'influence de stupéfiants ou d'alcool. Ces préjudices sont souvent directs et précis et ont des

[17] Entrevue avec «C », Akwesasne, mars 2002.

répercussions tangibles sur la qualité de la vie quotidienne à Akwesasne.

De même, bien que le commerce de cigarettes et d'autres marchandises de contrebande ait apporté une richesse sans précédent à la collectivité, il a aussi, bien souvent, contribué à créer une structure socio-économique d'une asymétrie spectaculaire. Alors que certains Mohawks ont connu un niveau de richesse quasi obscène, d'autres restent englués dans une pauvreté désespérée, exclus des « actes de charité de la contrebande » par l'absence de parents ou d'amis participant au commerce. Le ressentiment et la frustration que suscitent les occasions bloquées sont des facteurs courants dans la plupart des réserves autochtones du Canada, mais ils sont particulièrement saisissants à Akwesasne, où l'on empêche certains résidants d'accéder non seulement aux moyens légitimes de s'enrichir, mais aussi aux moyens illégitimes.

Les préjudices s'associent maintenant aussi à la prospérité qu'ont connue certains Mohawks, mais pas d'autres. Ceux qui ont pris position contre la contrebande ont trop souvent vu leurs actes récompensés par la pauvreté et les difficultés, alors que les trafiquants ont accès à des quantités apparemment inépuisables d'argent facilement acquis. L'honnêteté peut avoir ses propres récompenses, mais la gratification est rarement immédiate, ni l'ampleur de celle que génère la malhonnêteté. En deux mots, à Akwesasne, l'adoption de la voie d'évitement des activités transfrontalières semble rarement directement récompensée.

Les défis qu'affrontent ceux qui s'opposent moralement au commerce de la cigarette sont de taille, particulièrement lorsque cette moralité a été acquise par le biais d'une expérience directe avec les activités de contrebande. Une informatrice, manifestement encore perturbée émotionnellement par sa participation au commerce, a dit avoir été passeuse à plusieurs occasions alors qu'elle était adolescente, à peine émoulue de l'école secondaire[18]. Elle a parlé de ce que l'on ressent à compter un million de dollars en billets de vingt et de cinquante dollars, et l'attrait d'une telle richesse était perceptible. En même temps, elle était troublée par la mentalité « macho » qu'affichaient particulièrement les jeunes hommes à qui elle livrait les cigarettes à

[18] Informatrice «C », mars 2002.

Kahnawake, à l'issue d'une course folle au milieu de la nuit, entre la frontière et Akwesasne. Le canon d'une mitraillette pointée sur son visage et un « sac d'argent » jeté dans sa direction avaient été offensants et avaient exacerbé le sentiment de honte et de culpabilité que lui avait laissé sa brève expérience du commerce. Bien que le fait que cette personne soit sortie des rangs des « délinquants » puisse être considéré comme une victoire pour la loi et les mesures générales de dissuasion (même si son évolution semble plus attribuable à des motifs internes qu'externes), il est clair qu'elle demeure une victime du commerce comme en font foi les émotions extrêmes qu'elle a manifestées lors de l'entrevue. Puisque ses délits n'ont pas été détectés, elle ne peut espérer accéder aux avantages potentiels de la programmation réparatrice liée au système de justice historique d'Akwesasne, et pourtant elle en aurait nettement besoin.

Bien que cette informatrice ait tourné le dos à la contrebande, son poids sur sa vie et sur la collectivité dans son ensemble laisse entrevoir l'ampleur de la victimisation implicite du commerce. La participation à la contrebande, même brièvement, a créé une profonde rupture pour elle. En même temps que sa marginalisation de la « société blanche », laquelle a été accrue par les policiers et les agents des douanes qui la poursuivaient, son sens d'appartenance à son propre peuple a été ébranlé par les jeunes hommes mohawks dont les liens communautaires et ethniques avec elle ne les avaient pas empêchés de diriger le canon d'armes de gros calibre sur une autre Mohawk. La vie dans un endroit comme celui-là, sans aucun sens de communauté, fait naître une approche individualisée de la vie, qui ne peut que miner les rapports humains et l'unité d'action ou d'objectif qui est un élément central de la vie communautaire. Il semble, selon toute apparence à Akwesasne, que de nombreux Mohawks ont perdu contact avec le concept de leur communauté précisément de cette manière.

La « confusion » qui marque ceux qui ont participé à la contrebande dans le passé est profonde, et certainement pas limitée à ceux qui ont abandonné le « domaine » de leur plein gré. Les informateurs parlent de jeunes de la collectivité dont les parents participaient à la contrebande de cigarettes, mais dont l'avantage concurrentiel avait été éliminé par les modifications à la structure fiscale du Canada. Déchus de la richesse à une situation très modeste, ces familles s'efforcent maintenant de se mettre dans la peau des enfants qui ont du mal à comprendre

comment les 200 $ qu'ils avaient l'habitude d'aller dépenser chaque semaine au centre commercial sont devenus une maigre allocation mensuelle de 20 $, et qui ressentent de la colère et de la rancune pour la réduction de leur niveau de vie[19]. Ces jeunes, qui n'ont connu que la prospérité relativement facile qui est le pendant de nombreuses activités illicites, n'ont aucun cadre de référence pour accéder aux voies légitimes de l'aisance financière, ni aucune motivation pour les rechercher. Leur aliénation est profonde, et leur perception de la prospérité faussée; le défi qu'ils présenteront pour la collectivité sera probablement d'envergure. Ces jeunes s'insèrent dans une autre catégorie de victimes créée par la contrebande; ils n'ont pas accès aux programmes réparateurs historiques parce qu'ils n'ont pas encore entrepris de participer à des actes criminels et à la perturbation de l'ordre. Il est probable qu'ils le feront. Il est malheureux que les programmes qui pourraient leur être bénéfiques ne s'appliquent que dans un contexte de réaction; la nécessité de solutions réparatrices préventives est manifeste et pressante.

Viennent s'ajouter à tous les aspects et à toutes les expressions du commerce les tensions politiques profondes, qui accompagnent les débats sur la contrebande comme expression légitime de la souveraineté et des droits ancestraux mohawks, lesquels sont alimentés par le factionalisme de destruction réciproque d'une profondeur et d'une durabilité sidérantes. Ce factionalisme est, paraît-il, si répandu et déroutant que ce n'est pas exagérer que de dire qu'il pourrait être l'effet le plus flagrant et le plus dommageable de la contrebande sur la collectivité. Ses répercussions sont d'autant plus troublantes si l'on songe que l'ambivalence affichée à l'égard du factionalisme de l'activité transfrontalière est facilement exploitée par les contrebandiers, et ainsi favorise ces mêmes activités qui sont responsables de cet effet nocif au départ.

La remise en question de cette ambivalence risque fort de saper la contrebande et de restaurer la collectivité. Cependant, la difficulté réside dans le fait que ces mêmes tensions politiques constituent aussi l'une des principales pierres d'achoppement du genre de programme de mesures réparatrices susceptible de faciliter cette guérison et de faire basculer l'ambivalence

[19] Informatrice «C », Akwesasne, mars 2002.

vers l'habilitation de la collectivité. La réalité veut que ce même désaccord qui règne parmi les Mohawks sur les liens entre la souveraineté et la contrebande fausse aussi les perceptions des victimes, des délinquants et des évaluations des préjudices associés au commerce. Dans l'esprit de ceux qui soutiennent que leur droit d'importer des cigarettes ou toute autre marchandise est enraciné dans la souveraineté (ou qui adoptent ce point de vue publiquement parce que c'est à leur avantage de le faire), leurs actes ne sont pas *criminels,* ils sont *politiques*. Et ce n'est que parce que leurs actes sont de nature politique que l'État choisit de les criminaliser, comme l'ont toujours fait les gouvernements contre ceux qui contestent l'ordre établi. C'est un point de vue convaincant et romantique de l'acte criminel, point de vue d'autant plus attrayant aux yeux des collectivités comme Akwesasne qui se voient déjà comme ayant toujours vécu en marge de la société.

Les trafiquants, dans leur propre esprit, défendent donc leurs droits en tant que Mohawks, position qui renie leur appellation de « criminels » et, par voie de conséquence, celle de leurs concitoyens mohawks comme la gamme de leurs « victimes ». Bien que ce déni ait une consonance plutôt vide dans les situations où les trafiquants n'ont nettement aucune intention de « partager la richesse » et à qui, alors, il est plus facile d'attribuer l'appellation de « délinquant » ou de « criminel » et qui la portent avec plus de pertinence, le malaise est nettement plus grand parmi les membres de la collectivité lorsqu'il faut assigner cette étiquette à ceux qui ont utilisé les gains de la contrebande pour aider d'autres Mohawks et soutenir des activités de renforcement de la collectivité[20]. Du point de vue technique, ces trafiquants enfreignent encore la loi et se servent des droits des Mohawks pour justifier cette activité illicite, mais cela représente aussi un défi pour la collectivité que de voir ces trafiquants comme des criminels et, partant, aussi pour ceux que l'on pourrait qualifier de victimes. Un acte criminel est-il moins criminel si le fait que certains en souffrent est compensé par celui que d'autres en tirent des avantages? Est-ce moins nocif si ceux qui subissent les préjudices sont ceux qui en profitent aussi, indirectement sinon directement? Si je fais partie des Mohawks qui rejettent la contrebande comme une violation fondamentale de ma culture et de mon histoire, mais que l'argent que je

[20]Entrevue avec l'informatrice « C », Akwesasne, mars 2002.

reçois d'un parent ou d'un ami trafiquant paie ma facture de chauffage ou me permet d'acheter une maison, alors qu'aucune banque n'accepterait de m'accorder une hypothèque, je commencerais probablement à nuancer prudemment mon opinion sur les « criminels » qui m'offrent des solutions que les sources légitimes ne peuvent ou ne veulent pas m'offrir. Qui sera appelé la victime et qui sera le délinquant dans un tel contexte? Et dans la mesure où, le plus souvent, le programme de justice réparatrice a besoin de se doter de définitions claires et distinguer clairement les victimes des délinquants, sans parler du concept de préjudice, comment un tel programme peut-il relever les défis que pose la contrebande? Comment les paysans britanniques auraient-ils réagi à la suggestion selon laquelle Robin des Bois devrait reconnaître ses « crimes » et accepter de participer à un programme de justice réparatrice?

Les premières étapes : Projet de recherche et rôle accru de la GRC dans la justice réparatrice à Akwesasne

Il convient de souligner à prime abord qu'Akwesasne semble être une collectivité très bien pourvue en « solutions réparatrices », bien que toutes aient un lien direct avec le système de justice officiel et sont conçues autour des définitions traditionnelles des victimes et des délinquants. C'est-à-dire que les programmes visent une ou des personnes qui ont été accusées d'une infraction et, selon le programme, reconnues coupables. Les victimes sont les personnes qui ont ressenti des répercussions directes de l'acte criminel sur leur vie, c'est-à-dire que ce sont celles dont les biens ont été endommagés ou volés. Les programmes, à Akwesasne, qui visent la restauration des relations au sein de cette dyade classique comprennent un programme appelé « Old Ways » (Traditions), qui fonctionne de la même manière qu'une structure de conférence communautaire. Ce programme accueille les délinquants après la décision, dans le cadre d'une solution de détermination de la peine, et consiste à réunir le délinquant, la victime et leur entourage avec un intermédiaire dûment formé, dans le but de communiquer au sujet de

l'infraction qu'ils ont en commun, de déterminer la meilleure façon de réagir face aux préjudices qu'elle a pu causer et de les réparer. Bien qu'il y ait généralement une certaine réticence à participer à de telles mesures réparatrices lorsqu'il y a eu crime grave contre la personne, le programme « Old Ways » a pu composer avec des situations aussi graves que l'agression sexuelle[21].

Outre le programme « Old Ways », le tribunal provincial de Cornwall a la réputation d'appuyer les conseils de détermination de la peine par l'entremise du Neh-Kanikonrii Council de la collectivité d'Akwesasne, particulièrement dans les affaires touchant des jeunes Mohawks[22]. Récemment, cette pratique a été mise en péril en raison, surtout, de changements de juges qui ont eu des répercussions négatives sur les efforts communautaires de maintien des conseils. Ces changements ne semblent pas avoir eu la même incidence sur le programme « Akwesasne Courtworker » qui fonctionne, lui aussi, comme un complément pour les Autochtones du tribunal provincial.

Il ne fait pas de doute qu'Akwesasne est bien pourvue en solutions de justice réparatrice, et pourtant un bref contact avec la collectivité révèle la grande profondeur des besoins et de la dysfonction, attribuable en grande partie à l'activité de contrebande qui a acquis aux Mohawks une réputation considérable. Cette réalité soulève des interrogations sur la valeur des solutions réparatrices comme un bon choix de programme pour la collectivité, étant donné la nature encore floue de leur incidence positive, et sur la pertinence d'envisager encore une nouvelle solution réparatrice. Ces questions sont particulièrement appropriées à la lumière des revendications plutôt vastes des promoteurs de la justice réparatrice relativement au potentiel de leurs

---

[21] Entrevue avec Rena Smoke, coordonnatrice du Programme de justice communautaire et d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, Akwesasne Justice Department, 26 mars 2002.

[22] La chercheuse était observatrice au conseil local Neh-Kanikonrii, conférence familiale (conseil de détermination de la peine), Le territoire mohawk d'Akwesasne, Cornwall (Ontario), ainsi qu'experte-conseil au tribunal provincial le 22 novembre sur la cohésion des mesures réparatrices avec les traditions des Iroquois Mohawks et la pertinence de ces solutions dans la cause à l'étude.

programmes à contribuer à l'améliorer le sentiment de bien-être et d'action communautaires[23], résultat remarquablement absent à Akwesasne. Les programmes actuels ne semblent pas guérir la collectivité et on ne sait pas très bien s'ils peuvent guérir, ni dans quelle mesure, les victimes et les délinquants individuellement.

Il y a probablement peu à gagner si l'on veut ajouter des éléments à ces programmes annexés au système, et pourtant il ne fait aucun doute que la collectivité demeure le récepteur passif d'une quantité considérable de préjudices découlant du commerce de contrebande et des phénoménales répercussions politiques, sociales et personnelles de ces préjudices. Très nettement, une grande partie des préjudices découlant des activités transfrontalières illicites ne sont pas détectés ou ciblés par les programmes actuels. Cela est attribuable à une gamme de facteurs, notamment les définitions limitées données au mot « communauté », qui semblent être appliquées dans la plupart des programmes historiques (p. ex. les dyades victime-délinquant ou victime-délinquant et entourages choisis), ainsi que les restrictions sur l'accès au programme, qui comprennent généralement une accusation au criminel et une détermination de culpabilité. Étant donné que la plupart des programmes de justice réparatrice sont intimement liés au régime de justice pénale, ils constituent essentiellement des mécanismes de réaction pour la prévention du crime plutôt que des mécanismes proactifs. À l'heure actuelle, l'absence de mesures communautaires pour faire face à ces conflits ou à ces préjudices qui échappent au mécanisme de détection du système (ou qui ne peuvent pas facilement prendre la forme d'accusations criminelles) représente une importante lacune des programmes communautaires de mesures de justice réparatrice. Élément encore plus important, l'incapacité de réagir efficacement à ceux qui subissent les préjudices peut saper d'autres efforts de prévention du crime et, ainsi, exacerber le conflit avec la loi. Il apparaît clairement qu'à Akwesasne, il faut plus que cela.

---

[23] Stuart est particulièrement enthousiasmé par les promesses de la justice réparatrice à ces égards, affirmant que les cercles de détermination de la peine en particulier ont la capacité, entre autres, [Traduction] «... d'éliminer les causes du crime, de susciter un sens communautaire et de créer des communautés sécuritaires » (Barry Stuart, « Sentencing Circles... Making Real Differences », Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 1996, p. 45. Pour un examen critique de ces déclarations, voir Julian Roberts et Carol LaPrairie, « Sentencing Circles: Some Unanswered Questions », *Criminal Law Quarterly*, vol. 39, 1996, p. 69-83.

Les démarches de justice réparatrice peuvent offrir plus, mais elles devront être formulées en tenant compte de deux défis de taille. Tout d'abord, les définitions des bénéficiaires d'un programme doivent être élargies et reformulées. Une attention minutieuse doit être portée à un large éventail de préjudices, de catégories de victimes et de défis que pose la définition des délinquants, et il sera indispensable d'aller au-delà d'une simple approche dyadique; les définitions de « communauté » doivent assumer une plus grande complexité. Deuxièmement, les programmes doivent être conçus en tenant compte de ces perceptions plus compliquées de la communauté qu'ils devront servir et des défis du factionalisme politique, des conflits internes et des schismes traditionnels qui feront obstacle à des projets de justice réparatrice de plus grande portée[24]. Ce ne seront pas de simples obstacles, et ils ne seront pas facilement franchis.

La « communauté de conflit » qui doit être servie à Akwesasne affiche clairement une

---

[24] D'une certaine façon, l'ampleur du défi que devra relever tout programme correspondra à la mesure dans laquelle le projet définit la communauté qu'il sert. Par exemple, dans la forme la plus ancienne des programmes de justice réparatrice, les médiations victime-agresseur (aussi appelées projets de réconciliation victime-agresseur), la « communauté » servie par le projet était limitée à l'entourage de la victime et de l'agresseur – si un accord était conclu, maintenu et respecté, la « communauté » avait été réparée. Dans la conférence de groupe familial, la « communauté » servie est beaucoup plus vaste et englobe la ou les victimes, l'agresseur ou les agresseurs et leurs « entourages » composés de personnes assistant à la conférence pour soutenir les intéressés ou pour exprimer leurs sentiments ou leurs perceptions des préjudices découlant du conflit ou de la dispute qui avait justifié la tenue de la conférence. Les cercles de détermination de la peine ont adopté une approche d'apparence similaire, à laquelle participent tous ceux qui se sentent directement touchés par l'acte criminel en question, ainsi que la victime, le délinquant, les juges et autres membres du personnel du tribunal. Tandis que ces programmes peuvent être bénéfiques pour la collectivité dans un sens plus large en guérissant les victimes et en encourageant les agresseurs à devenir de « meilleurs citoyens en réduisant les récidives et la criminalité dans la collectivité», c'est peut-être aller trop loin que de dire, comme le fait Stuart plus haut, que la collectivité au sens plus large se restaure grâce à ces programmes. Un mur de brique peut être fait de briques et chaque brique peut être intégrale, mais si l'ensemble est en train de s'effondrer, l'ajout de quelques briques reformées à la fois pourrait ne pas réparer le mur assez vite pour répondre aux besoins de ceux qui vivent au sein de tels murs ou avant qu'ils renoncent à y apporter des réparations. Cela ne vise pas à suggérer qu'il faut abandonner la fabrication de briques mais plutôt inciter au réalisme relativement au plan de réparation et encourager la recherche continue de meilleures techniques de construction.

configuration beaucoup plus complexe des victimes et des délinquants que la dyade traditionnelle associée le plus souvent aux programmes de justice réparatrice. Il existe une vaste gamme de préjudices attribuables à la contrebande, et ses victimes sont partout. Ces victimes ne sont pas limitées à celles qui tombent lors des violentes confrontations entre trafiquants, aux gens dont la vie est ravagée par les stupéfiants et l'alcool importés, ou blessés ou encore tués par les armes de contrebande. Il ne s'agit pas non plus des immigrants désespérés et vulnérables qui traversent clandestinement la frontière comme de vulgaires bagages et qui sont abandonnés à la première occasion par les passeurs, seulement pour être trouvés, gelés et affamés, par des membres de la collectivité ou des policiers, ou encore pire. Ce sont, on pourrait le soutenir, les victimes muettes ou rendues muettes de la contrebande comme une forme de criminalité organisée; elles ne prendront jamais part à un conseil de détermination de la peine ou à une conférence communautaire. Elles sont peu susceptibles de pouvoir bénéficier directement, un jour, d'une « audience traditionnelle ». Cependant, elles pourraient en bénéficier indirectement si les mesures réparatrices peuvent contribuer à la formulation d'une position commune à Akwesasne sur les préjudices que l'on ne peut ignorer et que subit la collectivité en raison de son rôle de « couloir de l'activité criminelle ».

Même dans les limites de la présente étude très brève des activités transfrontalières à Akwesasne, il a paru avec évidence que l'ambivalence de la collectivité au sujet des activités transfrontalières constitue un facteur important pour faciliter le commerce et réduire au minimum l'efficacité des sanctions de l'État. C'est aussi largement en raison du fait que l'ambivalence au sujet de la contrebande, qui naît de la nature politisée du commerce, est l'un des principaux moyens utilisés par les trafiquants pour légitimer en partie leurs activités, ou les faire paraître moins manifestement criminelles dans l'esprit de nombreux Mohawks. Il semble logique, alors, que la capacité de réduire efficacement cette ambivalence pourrait entraîner que l'on considère une mobilisation importante de la collectivité contre la contrebande comme une activité intrinsèquement nocive.

Dans la mesure où les stratégies réactives d'application de la loi à divers niveaux ont eu une incidence importante mais, néanmoins, fragmentaire sur le commerce, démontrant ainsi de fait

une capacité d'abattre plusieurs arbres sans pour autant réduire les dimensions de la forêt, le temps est peut-être venu de réorienter les mesures proactives. Si l'ambivalence est un problème aussi central qu'il semble l'être, une politique de prévention efficace pourrait être fondée sur deux éléments : premièrement, la compréhension claire de la nature et de la profondeur de l'ambivalence qui règne dans la collectivité et, deuxièmement, une stratégie bien détaillée pour mettre à l'épreuve cette ambivalence en constituant un consensus communautaire autour de la vaste gamme de préjudices et de formes de victimisation que comporte le commerce. Cette stratégie doit être formulée en tenant compte de la plus grande complexité de la communauté à laquelle elle s'adresse, comme nous l'avons déjà expliqué.

Le défi consiste à susciter dans la population un sentiment renouvelé de propriété à l'égard de sa propre collectivité, à instiller un sens de responsabilité des mesures prises contre ceux qui s'y attaquent. Les démarches antérieures fondées sur les exhortations externes caractérisant les activités transfrontalières comme étant criminelles ou dommageables ont eu peu d'emprise moralement sur de nombreux membres de la collectivité. Des affirmations similaires, articulées par une ample proportion de la collectivité sur fond de paradigme de justice réparatrice auraient-elles plus d'effet? Si les rapports très limités qui sont actuellement disponibles décrivent les effets des programmes de justice réparatrice sur les sentiments de communauté et de guérison que ressentent les participants, il semble très probable que la démarche pourrait avoir une beaucoup plus grande incidence.

Si la collectivité pouvait être encouragée à engager un dialogue rationnel sur ces problèmes, et peut-être même à atteindre un consensus sur le concept, particulièrement, des victimes du commerce, cela pourrait grandement contribuer à mobiliser la collectivité contre la contrebande. L'élément clé réside dans la manière d'amorcer le mouvement. La première étape doit être un sondage de la collectivité sur la contrebande, la victimisation et les perceptions des préjudices, dont les conclusions pourraient permettre de déterminer la profondeur de l'ambivalence et des moyens possibles de la mettre à l'épreuve. Au fond, ce sondage contribuera à cerner non seulement la nature et les limites de la communauté à cibler par un programme de mesures réparatrices, mais aussi ce que pense la collectivité dans son ensemble des activités

transfrontalières, élément qui peut à son tour constituer l'assise de l'étape suivante : la formulation d'un programme de mesures réparatrices qui peut faciliter et soutenir les discussions de la collectivité sur la criminalité organisée à Akwesasne, dans l'objectif précis de mettre à l'épreuve l'ambivalence locale sur la contrebande et les préjudices qu'elle cause. L'essentiel est de constituer un contexte structuré par lequel la collectivité peut contester l'opinion de certains de ses membres, selon laquelle la contrebande est un « crime sans victime » et la remplacer par la sensibilisation au fait que ce n'est vraiment pas le cas et que sa principale victime pourrait bien être l'une des dernières collectivités encore existantes de la nation mohawk.

D'après la présente étude et les observations qu'elle renferme, il est recommandé que la GRC augmente ses activités de justice réparatrice dans les collectivités autochtones au-delà du niveau de la programmation de mesures principalement réactives qu'entreprend généralement l'organisation, afin d'y ajouter des mesures beaucoup plus généralisées et préventives visant la mobilisation de la collectivité en faveur de la prévention du crime. Ce mouvement s'insère tout à fait dans le cadre des activités actuelles de la GRC, surtout en ce qui a trait aux forums de justice communautaire et à un engagement plus généralisé envers la prévention concertée du crime. Comme on l'indique plus loin, un engagement manifeste à l'égard de ce genre de recherche et de développement de programme ne fera pas qu'accroître la réputation de la GRC en matière de justice réparatrice, mais permettra aussi à l'organisation de mettre en valeur son rôle dans le domaine de la prévention du crime et, particulièrement, dans le contexte autochtone, du développement communautaire comme moyen de prévenir le crime et la perturbation de l'ordre. Il renforcera aussi la réputation de l'organisation au titre de la capacité de recherche, puisque le projet décrit dans les lignes qui suivent prévoit un engagement de procéder à une évaluation intégrale et approfondie, élément remarquablement absent de la plus grande partie des programmes et activités de recherche dans le domaine de la justice réparatrice.

La recherche et le développement en vue de la formulation d'un projet communautaire de justice réparatrice à grande échelle se font en deux parties; celles-ci sont décrites brièvement dans les lignes qui suivent. Les coûts du projet seront fournis sur demande.

PHASE UN – Première année : Sondage des attitudes et entrevues dans la collectivité

Tâches

- Préparation d'un instrument de recherche sous forme de questionnaire de sondage conçu pour obtenir des membres de la collectivité des réponses sur les perceptions à l'égard de la contrebande; des activités de contrebande; des préjudices qu'elle cause; des profils du délinquant et de la victime; des contextes politique, social et économique des activités transfrontalières.
- Réalisation du sondage pour constituer l'assise des entrevues menées par un groupe d'attachés de recherche qui feront des entrevues de porte à porte jusqu'à ce qu'un échantillon de taille suffisante soit généré, qui puisse permettre de tirer avec certitude des conclusions sur l'opinion de la collectivité à l'égard des activités transfrontalières qui se déroulent à Akwesasne.
- Les données d'entrevue sont encodées et analysées au moyen de tests standards; on prévoit que les sondages produiront à la fois des données quantitatives et qualitatives.

Résultats anticipés

- Résultats anticipés de la première année : rapport de recherche décrivant les opinions et perceptions de la collectivité au sujet du commerce transfrontalier à Akwesasne et propositions de choix possibles de programmes de mesures réparatrices. Résultats anticipés connexes à discuter, relativement à la pertinence des données recueillies pour d'autres besoins de recherche du titulaire du contrat.

PHASE DEUX – Deuxième année : Sensibilisation de la collectivité, développement et mise en oeuvre du projet

Tâches

- Tenue d'une série d'assemblées communautaires aux fins d'information sur les résultats du sondage et de proposition de solutions réparatrices; remise du rapport aux autorités locales jugées pertinentes par les chercheurs.
- Entreprise du développement et de la mise en œuvre du résultat anticipé pour la collectivité : projet communautaire à grande échelle de justice réparatrice.

- Entreprise des évaluations de projet : évaluations formatives après quatre et huit mois; évaluation sommative après un an.

Résultats anticipés

- Résultats anticipés de la deuxième année : rapport de recherche sur la mise en œuvre du projet; rapports d'évaluation formative et sommative.

Il est probable que la valeur des données générées par le sondage dépassera ce qui est nécessaire pour former un projet de justice communautaire relatif aux perceptions à l'égard des préjudices et des besoins plus profonds de guérison par opposition à celles qui concernent les victimes et les délinquants particuliers. Un tel programme, en dépit de sa forme précise, enclencherait le processus de prévention du crime par l'intermédiaire du rétablissement de la collectivité en général et éloignerait la justice réparatrice du processus de justice pénale pour l'insérer dans un contexte réellement communautaire. En outre, une initiative communautaire concertée peut faire basculer l'ambivalence de la collectivité à l'égard de la contrebande en recensant clairement les préjudices et les victimes, les délinquants se trouveront de plus en plus isolés et leurs activités feront de plus en plus l'objet d'un examen minutieux de la part de leur propre collectivité. Une collectivité mobilisée et acquise à la lutte est un atout précieux pour la police; si un projet communautaire de justice réparatrice peut contribuer à mobiliser et à unir la collectivité d'Akwesasne contre la contrebande, cela pourrait avoir une importante incidence potentiellement positive pour la collectivité et la prévention du crime.

Références

Albini, Joseph L. Donald Cressey's Contributions to the Study of Organized Crime: An Evaluation. *Crime and Delinquency* 34, 3 (1988): 338-354.

Beare, Margaret E. *Criminal Conspiracies: Organized Crime in Canada*. Toronto: ITP Nelson, 1996.

Beare, Margaret E. & R.T. Naylor. *Major Issues Relating to Organized Crime: Within the Context of Economic Relationships*. Paper prepared for the Law Commission of Canada, April 14, 1999. http://www.lcc.gc.ca/en/themes/er/oc/nathan/index.html

Cressey, D.R. *Theft of the Nation*. New York: Harper and Row, 1969.

CISC (Criminal Intelligence Service Canada). *Annual Report on Organized Crime in Canada 2001*. Ottawa: Supply and Services Canada, 2001. http://www.cisc.gc.ca/AnnualReport2001

Fenton, William N. & Elisabeth Tooker. Mohawks. *Handbook of North American Indians*. Bruce G. Trigger (vol.ed.). Washington: Smithsonian Institution, 1978. 466-490.

Haller, Mark H. Illegal Enterprise: A Theoretical and Historical Interpretation. *Criminology* 28, 2 (1990): 207-235.

Hobbs, Dick & Colin Dunnighan. Global Organized Crime: Context and Pretext. *The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe*. Vincenzo Ruggiero, Nigel South, and Ian Taylor (eds.). New York: Routledge, 1998. 289-301.

Hornung, Rick. *One Nation Under the Gun. Inside the Mohawk Civil War*. Toronto: Stoddart, 1991.

House of Commons. *Routine Proceedings*. Tuesday, February 8, 1994.

Jamieson, Ruth. 'Contested jurisdiction border communities' and cross-border crime- the case of Akwesasne. *Crime, Law and Social Change* 30 (1999): 259-272.

Jamieson, Ruth et al. Economic Liberalization and Cross-Border Crime: The North American Free Trade Area and Canada's Border with the U.S.A., Part I. *International Journal of the Sociology of Law* 26 (1998): 245-272.

Jamieson, Ruth et al. Economic Liberalization and Cross-Border Crime: The North American Free Trade Area and Canada's Border with the U.S.A., Part II. *International Journal of the Sociology of Law* 26 (1998): 285-319.

Jennings, Francis. *The Ambiguous Iroquois Empire: The Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies from Its Beginnings to the Lancaster Treaty of 1744.* New York: W.W. Norton & Co., 1988.

Leslie, John F. *The Treaty of Amity, Commerce and Navigation, 1794-1796, The Jay Treaty.* Ottawa: Treaties and Historical Research Branch, Department of Indian and Northern Affairs, December 1979.

Lippens, R. Rethinking organizational crime and organizational criminology. *Crime, Law & Social Change*, 35 (2001):319- 331.

Lupsha, Peter A. Individual Choice, Material Culture, and Organized Crime. *Criminology* 18, 1 (1981): 3-24.

Mitchell v. M..N.R. [2001] 1 S.C.R. 911.

Pertusati, Linda. *In Defense of Mohawk Land. Ethnopolitical Conflict in Native North America.* Albany: State University of New York Press, 1997.

R. *v.* Williams [1998] 1 S.C.R. 1128.

Reid, Gerald F. *Mohawk Territory: A Cultural Geography.* Kahnawa:ke: Kahna:wake Survival School, 1981.

Richardson, B. (ed). *Drumbeat: Anger and Renewal in Indian Country.* Toronto: Summerhill Press, 1989.

Roberts, Julian & Carol LaPrairie. Sentencing Circles: Some Unanswered Questions. *Criminal Law Quarterly* 39 (1996): 69-83.

Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.* Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1998.

Salisbury, R.F. Indians and Canada-U.S. Border. Unpublished paper, McGill University, Montreal, Quebec, 1977.

Schloenhardt, Andreas. Organized Crime and the Business of Migrant Trafficking. *Law Crime and Social Change* 32 (1999): 203-233.

Stamler, Rodney T. Organized Crime. *Criminology: A Canadian Perspective.* Rick Linden (ed.). Toronto: Harcourt Canada, 2000. 429-458.

Stuart, Barry. Sentencing Circles. . . Making Real Differences. Ottawa: Department of Justice Canada, 1996.

Van Duyn, Petrus C. The Phantom and Threat of Organized Crime. *Crime, Law and Social Change* 24 (1996): 341-377.

York, G. & Loreen Pindera. *People of the Pines*. Toronto: Little, Brown and Company, 1991.